



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS

FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA

VICTOR GARCIA MIRANDA

**ÂNCORAS MONETÁRIAS E ORDEM ATÔMICA: A
APROVAÇÃO DA EMENDA DA REELEIÇÃO NO BRASIL**

DOURADOS/MS

2015

VICTOR GARCIA MIRANDA

**ÂNCORAS MONETÁRIAS E ORDEM ATÔMICA: A
APROVAÇÃO DA EMENDA DA REELEIÇÃO NO BRASIL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História (PPGH) como parte das exigências para a obtenção do título de Doutor em História pela Faculdade de Ciências Humanas (FCH), Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).

Orientador: Prof. Dr. Linderval Augusto Monteiro

Linha de Pesquisa: Instituições e Movimentos Sociais

DOURADOS/MS

2015

ÂNCORAS MONETÁRIAS E ORDEM ATÔMICA: A APROVAÇÃO DA EMENDA DA REELEIÇÃO NO BRASIL

**Tese de Doutorado apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em História (PPGH) da
Universidade Federal da Grande Dourados
(UFGD).**

Aprovado em: 14/12/2015

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Linderval Augusto Monteiro (Orientador)

Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

Prof. Dr. Renato Monseff Perissinotto

Universidade Federal do Paraná (UFPR)

Prof. Dr. Marcos Antonio da Silva

Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

Prof. Dr. Fernando Perli

Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

Prof. Dr. João Carlos de Souza

Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

Prof. Dr. Paulo Roberto Cimó

Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

Dedico o conteúdo desta tese a todos aqueles em que ainda viceja a esperança de uma sociedade com justiça social e paz: não desistamos! Conversemos mais!

Dedico a conquista desse doutorado às duas pessoas mais importantes de toda a minha trajetória: o Seu Danilo, um homem de dignidade do tamanho do mundo, e a Dona Vania, a minha referência de vida, tanto por sua sabedoria quanto pela sensibilidade em relação ao humano. Dedico também à minha companheira ao longo da trajetória de pesquisa: Janaina, a melhor companhia do mundo!

Meu primeiro agradecimento é feito ao Programa de Pós-Graduação em História da UFGD, pela compreensão tida em relação a um tema de estudo tão escasso entre os cânones da disciplina, bem como pelos ensinamentos a mim transmitidos na fecunda experiência de pesquisa e convívio. Dois professores merecem especial reconhecimento em minha trajetória de pesquisa em Dourados: meu orientador, o irrequieto professor Linderval Augusto Monteiro, e o meu companheiro de vários momentos de reflexão, de sociabilidade regada a cerveja e de motivação para a derrubada de paradigmas explicativos, o professor Eudes Fernando Leite. A liberdade para a elaboração de ideias e disposição de debates que tive no PPGH certamente marcará o resto de minha vida intelectual. Sou grato à oportunidade de convívio com os professores Paulo Cimó, João Carlos de Souza (tivemos aulas extremamente estimulantes!), Fernando Perli, Jiani Langaro, Protasio Langer e outros, todas pessoas de dignidade exemplar, raros seres que fruem da dúvida e cultivam respeito em relação às diferenças de ideias. Não posso deixar de relacionar em agradecimento as oportunidades de aprendizado com o professor Guillermo Alfredo Johnson, da Pós-Graduação em Sociologia, uma pessoa formidável por sua humildade e criticidade. Também agradeço aos dois membros externos, dos quais possuo conhecimento por já os ter lido em artigos acadêmicos, os professores Renato Perissinotto e Marcos Antonio, que além do brilhantismo nas ideias demonstraram imensa generosidade perante o meu pedido para comporem a banca – tenho deles indiretamente as melhores referências pessoais, algo que me estimula ainda mais a dispor-me para contribuir com suas atividades acadêmicas com parcerias e diálogos.

Faço agradecimento a todos os meus colegas de pós-graduação. O convívio com eles deu-me forças para enfrentar momentos de dificuldade pessoal sem esmorecimento. Todos os encontros em sala de aula fizeram-se da forma mais acolhedora e de franqueza de debate que poderia haver, algo que sempre provocou grande vontade de retorno às aulas. Em especial, pela importância pessoal em minha trajetória, agradeço aos meus grandes amigos Felipe e Carlinhos, pessoas das quais pretendo sempre estar próximo, pelo acolhimento e bons sentimentos transmitidos.

Agradeço aos meus colegas da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul pela amizade e pelo convívio ao longo desses quatro anos. Cada qual ao seu modo, mas estes três de maneira especial pela força da amizade: ao professor Victor Mauro pela companhia e amizade desde o primeiro ano de doutorado, ao professor Guilherme Passamani pela grande empatia e afetuosidade, o professor Daniel Estevão pela (rara) companhia na Ciência Política e pelas longas conversas sobre o conteúdo da tese. Três seres humanos imprescindíveis para a existência dessa tese.

Devo sempre agradecer à Universidade Estadual de Maringá e aos meus professores de lá pelo resultado de minha trajetória. Lembro dos professores Rivail Rolim, Luiz Miguel, Sidnei Munhoz, Eliane Rapchan, Wânia Silva, Mario Azevedo e Zuleika Bueno, todos marcantes e definidores de caráter e estilo acadêmico em mim. Destaco entre eles um casal de amigos que são a minha principal referência na academia: o professor José Henrique Rollo Gonçalves – o professor que mais acompanhou minha vida e trajetória acadêmica, meu grande mestre – e a professora Carla Almeida – uma pessoa incrível, certamente a que me abriu as portas dos estudos sobre política.

Por fim, o agradecimento mais especial de todos é destinado à minha família: com todos os percalços enfrentados nos últimos anos, o amor da vó Teresa, da tia Tania, da “Madi”, do Seu Vando e dos meus tios, irmãos, primos e do Antonio Brasileiro foi fundamental para que esse trabalho ocorresse.

Muito Obrigado!



— *O que foi dito da falta de originalidade de sentimento e pensamento também se aplica ao ato de querer. Admitir isto é particularmente difícil; o homem moderno parece, se é lícito falar assim, ter desejos demais, e seu único problema assemelha-se ao de, embora sabendo o que quer, não poder tê-lo. Todas as nossas energias são consumidas com o fito de obter o que queremos, e a maior parte das pessoas nunca discute a premissa desta atividade: a de que sabem o que em verdade desejam. Elas não se detêm para pensar se os objetivos que perseguem são algo que elas mesmas ambicionam. Erich Fromm, O Medo à Liberdade.*



MIRANDA, Victor Garcia. **Âncoras Monetárias e Ordem Atômica: a aprovação da Emenda da Reeleição no Brasil**. Dourados: UFGD, 2015. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em História (PPGH) – Faculdade de Ciências Humanas (FCH) – Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).

Resumo

O objetivo central deste trabalho é interpretar o processo político-legislativo transcorrido para a promulgação da emenda constitucional no. 16/1997 (que provê o direito à disputa de reeleição aos representantes políticos do Poder Executivo no Brasil) e como houve em seu caminho de aprovação a manifestação de uma retórica associativa entre estabilidade econômica e política. Essa retórica dizia que era necessária a aprovação da Emenda da Reeleição para que houvesse estabilidade política no país, pois era fundamental para a manutenção da “estabilidade econômica”. A presente tese indica que essa “estabilidade econômica” do discurso é uma forma específica de estabilidade monetária, e que a estabilidade política nele presente existia a despeito de aprovação ou não da Emenda da Reeleição – não significando nisso a existência de uma estabilidade econômica em sentido amplo, bem como baseada no âmbito de um sistema dotado em uma parte por cultura política de raízes oligárquicas e de decisões políticas atomizadas, e noutra parte democrática, com o mínimo de eficiência, instituições de um sistema de governo minimamente funcional, massificação da participação eleitoral ao longo do Séc. XX e competição eleitoral com padrões estáveis. Por fim, a aprovação da Emenda da Reeleição ocorreu principalmente por meio da força dessa retórica associativa, bem como em eventos políticos de implementação da agenda de governo de FHC e em jogos políticos estabelecidos frente a uma oposição fragmentada e ineficaz para pautar a agenda governamental. Sete trilhas de pesquisa consumaram-se em capítulos: 1) explica-se as noções de estabilidade econômica que disputaram a influência sobre a macroeconomia no Brasil, percebendo-se que houve em 1994 a vitória de uma perspectiva bastante peculiar e tecnicamente eficaz, voltada para a estabilização da moeda; 2) analisa-se o modelo vitorioso (presente no Plano Real) e as implicações dele sobre a economia e a política brasileira; 3) analisa-se o funcionamento do sistema de governo características culturais da política brasileira; 4) analisa-se a viabilidade do direito à reeleição no Brasil, considerando a existência de massa eleitoral e competição estável; 5) classifica-se perfis de atores políticos favoráveis e contrários à Emenda da Reeleição; 6) narra-se eventos do processo político-decisório relativo à aprovação dela; 7) analisa-se manifestações discursivas sobre comportamentos dos atores políticos ou ideias produzidas por eles ao longo do processo político-decisório de aprovação da Emenda da Reeleição.

Palavras-Chave: Emenda da Reeleição; estabilidade econômica; estabilidade política; agenda política brasileira.

Abstract

The main objective of this work is to understand the enactment of constitutional amendment no. 16/1997 (guaranteeing the electoral right to dispute ensuing election of political representatives of the executive branch in Brazil) and how there was in their normative way the manifestation of an associative rhetoric between economic and political stability. This rhetoric said it was needed the approval of the *Emenda da Reeleição* so there would be a political stability in the country, because it was essential for the maintenance of "economic stability". This thesis indicates that "economic stability" of the speech It is specifically monetary stability, that political stability existed despite of approval *Emenda da Reeleição* – there was not a beneficial stability, had a perverse part, because of a oligarchical roots and political decisions atomized in the political culture, had a democratic and efficiently part, with a minimally funtional government system, participative mass include along the Century XX and electoral competition with stable patterns. Finally, the approval of the *Emenda da Reeleição* took place mainly through the power of this associative rhetoric, in implementation of political events FHC government agenda and political games against a fragmented and ineffective opposition. Seven research tracks consummate become to chapters: 1) explain the notions of economic stability that vied for influence on the brazilian macroeconomics, realizing happened in 1994 the victory in a very peculiar and technically effective perspective, focused on the stabilization of the currency stabilization; 2) analyze the victorious model (present in the Real Plan) and the implications of it on the economy and the Brazilian policy; 3) analyze the functioning of the Brazilian political government system and the political culture; 4) analyze the political right viability to re-election in Brazil, considering the existence of mass electorate and stable competition; 5) classify political profiles of favorable and against the *Emenda da Reeleição*; 6) narrate political events of the decision-making on the approval of it; 7) analyze discursive manifestations of political behavior or produced ideas for actors in the policy-making process of approval the *Emenda da Reeleição*.

Keywords: Emenda da Reeleição; economic stability; political stability; brazilian political agenda.

Lista de siglas

ACM – Antonio Carlos Magalhães
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
AP – Ação Popular
BCB – Banco Central do Brasil
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CCJC – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CEPAL – Comissão Econômica Para a América Latina e Caribe
CF 1988 – Constituição Federal do Brasil de 1988
CGT – Confederação Geral dos Trabalhadores
CNA – Confederação Nacional da Agricultura
CNI – Confederação Nacional da Indústria
COPOC – Comitê de Política Cambial
COPOM – Comitê de Política Monetária
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CPT – Comissão Pastoral da Terra
CSN – Companhia Siderúrgica Nacional
CUT – Central Única dos Trabalhadores
CV – Coeficiente de Variação
DEM – Partido Democratas
EMBRAER – Empresa Brasileira de Aeronáutica
EUA – Estados Unidos da América
FEBRABAN – Federação Brasileira de Bancos
FEF – Fundo de Estabilização Fiscal
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FIRJAN – Federação das Indústrias do Rio de Janeiro
FMI – Fundo Monetário Internacional
FSE – Fundo Social de Emergência
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JK – Juscelino Kubitschek
MP – Medida Provisória
MR8 – Movimento Revolucionário Oito de Outubro
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MTR – Partido Movimento Trabalhista Renovador
NAFTA – North American Free Trade Agreement
NEP – Número Efetivo de Partidos/Candidatos
NFSP – Necessidade de Financiamento do Setor Público
ONU – Organização das Nações Unidas

OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo
PAI – Programa de Ação Imediata.
PAN – Partido Agrário Nacional
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PDC – Partido Democrata Cristão
PDS – Partido Democrático Social
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PFL – Partido da Frente Liberal
PIB – Produto Interno Bruto
PL – Partido Liberal
PM – Polícia Militar
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PND, II – Segundo Plano Nacional e Desenvolvimento
PRP – Partido de Representação Popular
PROER – Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
PRONA – Partido da Reedificação da Ordem Nacional
PP – Partido Progressista
PPB – Partido Progressista Brasileiro
PPR – Partido Progressista Renovador
PRN – Partido da Reconstrução Nacional
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PSP – Partido Social Progressista
PT – Partido dos Trabalhadores
PTN – Partido Trabalhista Nacional
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PV – Partido Verde
PUC-RJ – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
SELIC – Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SIVAM – Sistema Integrado de Vigilância da Amazônia
TSE – Tribunal Superior Eleitoral
UDN – União Democrática Nacional
URV – Unidade Real de Valor
VT – Índice de Volatilidade

Índice de Figuras, Tabelas, Gráficos, e Quadros

	p.
Figura 1: modelo de interações entre sistema econômico e sistema político presente ao longo do texto desta tese.	18
Gráfico 1.1: % anual de inflação acumulada no Brasil (1980-1995)	43
Tabela 2.1: indicadores macroeconômicos brasileiros (1991-1999)	58
Gráfico 2.1: Nível da desigualdade social brasileira: oscilações erráticas	66
Gráfico 4.1: Comparecimento eleitoral (%) e a totalidade da população brasileira (em milhões) nos anos da República Velha (1889-1930)	92
Gráfico 4.2: Cadastro e comparecimento eleitoral (%) em eleições para a Câmara dos Deputados e a totalidade da população brasileira (em milhões) nos anos da República de 1946	95
Gráfico 4.3: Cadastro e comparecimento eleitoral (%) em eleições para a Câmara dos Deputados e a totalidade da população brasileira (em milhões) nos anos da ditadura de 1964-1985.	97
Gráfico 4.4: Cadastro e comparecimento eleitoral (%) em eleições para a Câmara dos Deputados e a totalidade da população brasileira (em milhões) em anos democráticos recentes (1986-2010).	98
Gráfico 4.5: Ano eleitoral, candidato eleito para a presidência da República e percentual de votos válidos recebidos	103
Gráfico 4.6: Número de candidatos efetivos por eleição presidencial (1945-1960) e desvio-padrão do conjunto	107
Gráfico 4.7: Número de candidatos efetivos por eleição para vice-Presidente (1950-1960) e desvio padrão do conjunto	107
Gráfico 4.8: Percentuais de votos nas eleições de 1945 a 1960	109
Gráfico 4.9: Número de candidatos efetivos por eleição presidencial (1989-2014) e desvio padrão do conjunto	110
Gráfico 4.10: Percentuais de votos nos primeiros turnos das eleições presidenciais de 1989 a 2014	111
Gráfico 4.11: Número de candidatos efetivos por eleição presidencial (1945-2014) e desvio padrão do conjunto	112
Gráficos 4.12: Coeficiente de variação por candidato presidencial (1945-1960) e desvio padrão do conjunto	115
Gráficos 4.13: Coeficiente de variação por candidato à vice-presidência (1950-1960) e desvio padrão do conjunto.	115
Gráfico 4.14: Coeficiente de variação por candidato presidencial (1945-2014) e desvio padrão do conjunto.	118
Gráfico 4.15: Correlação entre coeficiente de variação e percentual de votos do candidato (por eleição presidencial, 1945-2014)	120
Tabela 4.1: Resultado para <i>Coefficiente de Pearson</i> entre o coeficiente de variação e o percentual de votos do candidato (por eleição presidencial, 1945-2014)	120
Gráfico 4.16: Volatilidade total por pares de eleições	125
Gráfico 4.17: Variação do percentual de votos agregados pelo espectro ideológico do candidato/coligação em eleições seguidas	127
Gráfico 4.18: Proporção de votos agregados através do espectro ideológico dos candidatos/coligações	129

Quadro 6.1: Resultado das Eleições de 1996 em oito capitais (em vermelho, vencedor com proximidades a um grupo contrário à reeleição na Câmara; em azul, favorável).	206
Gráfico 6.1: Evolução da avaliação do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso	232
Figura 6.1: Mapa da operação de controle coativo exercido sobre a base aliada na votação em 1º turno da PEC 01/1995	251
Gráfico 7.1: Dendrograma de CHD dos Segmentos Textuais nas Colunas <i>Painel</i> da Folha de S.Paulo (“Emenda da Reeleição”: jan/1995 a set/1997).	281
Tabela 7.1: Formas associadas às classes produzidas na CHD nas Colunas <i>Painel</i> da Folha de S.Paulo (“Emenda da Reeleição”: jan/1995 a set/1997)	281
Gráfico 7.2: Identificação de fatores através do cálculo da covariância entre as seis classes discursivas dos Segmentos Textuais nas Colunas <i>Painel</i> da Folha de S.Paulo (“Emenda da Reeleição”: jan/1995 a set/1997).	288
Gráfico 7.3: AFC (correlação entre <i>formas</i> e Classes). Colunas <i>Painel</i> da Folha de S.Paulo (“Emenda da Reeleição”: jan/1995 a set/1997).	289
Gráfico 7.4: Percentuais de Parlamentares por UF entre os autores de pronunciamentos dos Diários da Câmara, Diários do Senado e Diários do Congresso Nacional (“Emenda da Reeleição”: jan/1995 a set/1997).	293
Gráfico 7.5: Quantidade de Parlamentares por Partido (eleitos/migrados) entre os autores de pronunciamentos dos Diários da Câmara, Diários do Senado e Diários do Congresso Nacional (“Emenda da Reeleição”: jan/1995 a set/1997).	294
Gráfico 7.6: Percentual de votos (1º e 2º turno) entre os autores de pronunciamentos dos Diários da Câmara, Diários do Senado e Diários do Congresso Nacional (“Emenda da Reeleição”: jan/1995 a set/1997).	295
Gráfico 7.7: Quantidade de Parlamentares Requerentes do PRC 131/97 (CPI da Compra de Votos) entre os autores de pronunciamentos dos Diários da Câmara, Diários do Senado e Diários do Congresso Nacional (“Emenda da Reeleição”: jan/1995 a set/1997).	296
Gráfico 7.8: Dendrograma de CHD dos Segmentos Textuais nos resumos de pronunciamentos dos Diários da Câmara, Diários do Senado e Diários do Congresso Nacional (“Emenda da Reeleição”: jan/1995 a set/1997).	297
Tabela 7.2 : Formas associadas às classes produzidas na CHD nos resumos de pronunciamentos dos Diários da Câmara, Diários do Senado e Diários do Congresso Nacional (“Emenda da Reeleição”: jan/1995 a set/1997)	297
Gráfico 7.9: Identificação de fatores através do cálculo da covariância entre os as classes nos resumos de pronunciamentos dos Diários da Câmara, Diários do Senado e Diários do Congresso Nacional (“Emenda da Reeleição”: jan/1995 a set/1997).	302
Gráfico 7.10: AFC (correlação entre <i>formas</i> e Classes). Resumos de pronunciamentos dos Diários da Câmara, Diários do Senado e Diários do Congresso Nacional (“Emenda da Reeleição”: jan/1995 a set/1997).	303

Sumário

	p.
Introdução	15
Procedimentos e métodos da pesquisa	18
Parte 1 – A ancoragem monetária: noções sobre estabilidade e instabilidade na economia brasileira	26
1. Entre ideias e fatos: o desdobramento sistêmico-especializado de conhecimento e operação macroeconômica no Brasil	29
1.2 A problemática da economia brasileira nos anos 1970 e 1980: conjuntura econômica, planos heterodoxos na forma e ortodoxos no conteúdo.	35
1.3 A instabilidade da inflação inercial: ideias e plano de estabilização dos anos 1980 às vésperas do Plano Real	41
2. O Plano Real: da oportunidade histórica de operação macroeconômica à doutrina político-econômica que funda um novo Estado	48
2.1 Condicionantes históricos do Plano Real	49
2.2 A operação macroeconômica: as vantagens comparativas entre diferentes instrumentos e objetivos	51
2.3 Impactos dos usos dos instrumentos macroeconômicos do Plano Real na economia brasileira nos anos 1990	56
2.3.1 Modificações estruturais na atividade produtiva brasileira	59
2.3.2 Déficit em transações correntes e crise no balanço de pagamentos	61
2.3.3 A financeirização da dívida pública	62
2.3.4 Os efeitos sobre a renda e o consumo	65
2.4 Real: Uma agenda baseada numa doutrina econômica que funda um novo Estado	67
2.5 Considerações finais do Capítulo	71
Parte 2 – A ordem atômica e a Reeleição	72
3. A ordem atômica: cultura e instituição no sistema político brasileiro	74
3.1 Reeleição e Presidencialismo: trajetórias e conceitos	77
3.2 Os anos 1990 e 2000: as “décadas ganhas” da reeleição da América Latina?	84

4.	A massa e a competição eleitoral: um olhar sobre elementos estruturantes e viabilizadores da reeleição no Brasil	89
4.1	A massificação do voto	89
4.2	Formas da competição eleitoral ao longo da trajetória política brasileira: havia a possibilidade de vigorar o direito à reeleição para presidente no Brasil antes de 1997?	99
4.2.1	A herança parlamentarista-regionalista da forma de fazer política no grande império territorial brasileiro	100
4.2.2	A República Velha, a permanência da supremacia regional, a inexistência de competição e a ruptura de 1930	101
4.2.3	Padrões de competição política nas eleições democráticas de Presidentes da república (1945-1960 e 1989-2014)	104
4.3	Considerações finais do capítulo	130
	Parte 3 – A Âncora Política: como se manifestou a retórica da estabilidade política associada à estabilidade econômica na instituição do direito à reeleição	132
5.	Descrição e classificação de objetivos e fins expostos pelos atores políticos envolvidos no jogo político de aprovação da Emenda da Reeleição.	138
5.1	Características e objetivos do núcleo de atores pró-governo, situado no Poder Executivo	139
5.2	Características e objetivos do núcleo de atores pró-governo situado no Poder Legislativo	155
5.3	Características e objetivos do núcleo de atores de oposição situado no Poder Legislativo	161
5.4	Características e objetivos do núcleo de atores de oposição situado na esfera do sistema partidário	171
5.5	Considerações finais do capítulo	179
6.	Diacronia da aprovação da Emenda da Reeleição: a concepção de “carta inflacionária”, as Reformas na Constituição, a eleições de 1996 e negociação política atômica no Congresso	180
6.1	O ponto de partida do processo de aprovação da Emenda da Reeleição: uma concepção difusa acerca da “carta inflacionária” e os primeiros passos da Emenda da Reeleição	181
6.2	A ocupação política feita por fatores econômicos: preocupação em promover a votação do capítulo econômico da reforma constitucional	188

6.3	A ocupação política feita por fatores eleitorais de 1996: Para os amigos, tudo; para os adversários, sem reeleição em 1996	202
6.4	Imperiosidade, anomia e moedas ilícitas: a ordem política atômica e os microcosmos dos últimos eventos do processo legislativo da Emenda da Reeleição	216
6.5	Considerações finais do capítulo	273
7.	A retórica associativa mensurada: a agenda de governo de FHC e as oposições em comportamentos e falas sobre a Emenda da Reeleição	275
7.1	Uma análise dos padrões discursivos relacionados à Emenda da Reeleição	276
7.2	A associação discursiva exógena aos agentes políticos	280
7.3	A associação discursiva endógena aos agentes políticos	292
7.4	Considerações finais do capítulo	305
	Considerações finais	307
	“Precisamos de rebeldes competentes”: provocações para a esquerda democrática radicalmente combativa	308
	Referências	312

Introdução

(...) A imagem é uma consciência *sui generis* que não pode de modo algum *fazer parte* de uma consciência mais vasta. Não há imagem *numa* [única] consciência que, além do pensamento, compreenderia signos, sentimentos, sensações. Mas a consciência da imagem é uma forma sintética que aparece como um certo momento de uma síntese temporal e se organiza com outras formas de consciência, que a precedem e seguem, para formar uma unidade melódica. (SARTRE, 1996: 29).

Assim como entende Sartre sobre formação da consciência – que seria uma espécie de fusão de consciências precedentes –, com a presente tese teve-se a intenção de conhecer o modo como se manifestou historicamente o direito à reeleição imediata para detentores de mandatos no Poder Executivo brasileiro¹. Entendeu-se esse objeto de pesquisa por uma explicação da “síntese temporal” dos eventos ocorridos, uma imagem que foi percebida ao longo de quatro anos de pesquisa: a aprovação da Emenda da Reeleição pelo Congresso Nacional brasileiro foi marcada predominantemente por um discurso político-econômico que associava a manutenção da estabilidade monetária que se seguiu ao Plano Real à manutenção de Fernando Henrique Cardoso na presidência da república por mais quatro anos – isto definido como forma de “estabilidade política”.

A síntese temporal acima disposta adveio de uma interpretação histórica organizada “(...) com outras formas de consciência, (...) para formar uma unidade melódica”. Essas “outras formas de consciência” correspondem a segmentos interpretativos presentes nesta tese, cada um dos quais está exposto nos capítulos e partes descritas a seguir. Eles são provenientes de análises embasadas em técnicas predominantemente quantitativas ou qualitativas (algo identificável em cada um dos trechos textuais), ambas utilizadas a serviço da construção de uma “unidade melódica” da história de como uma retórica que associa certa estabilidade econômica à “estabilidade política” foi a propulssora central de um grande amálgama de atos políticos que levaram à inserção da reeleição como um direito constitucional.

As “outras formas de consciência” participam deste trabalho como partes percebidas e postas em interlocução com as ideias do autor da tese. Esta se constitui de constantes debates teóricos de temas relacionados à política e à economia e da interlocução estabelecida com fontes primárias

¹ Em termos estritamente procedimentais do processo legislativo em si, a mudança constitucional que possibilitou a reeleição de prefeitos municipais, governadores estaduais e do Presidente da República foi apresentada na 50ª legislatura do Congresso Nacional e tornou-se o Decreto Legislativo de Emenda Constitucional n.º 16/1997, publicado pela mesa diretora do Congresso no dia 04/06/1997; mas, por efeito das muitas exigências formais e procedimentais - típicas do moroso processo democrático de aprovação de normas por instâncias representativas do poder - antes da decretação da emenda houve uma intensa disputa política, num processo iniciado com o encaminhamento da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 01/1996 à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, que depois foi substituída PEC 04/1997 nesta segunda casa legislativa. A tramitação da matéria pelas duas casas legislativas deu-se conforme as exigências constitucionais próprias de qualquer processo legislativo de mudança constitucional: por meio de votações em dois turnos, em casa uma das Casas de Leis, e com aprovação estipulada em 3/5 (três quintos) de votos favoráveis. Além disso, foram incorporadas à Emenda promulgada pelo Congresso, em apensos totais ou parciais, questões que já haviam sido propostas em outras sete PECs: as malogradas PECs 54/1995, 58/1995, 86/1995, 113/1995, 161/1995, 172/1995 e 222/1995, todas oriundas da Câmara dos Deputados.

(tratadas em abordagem quanti ou qualitativa) relativas ao problema da reeleição e o seu momento histórico de implementação político-institucional. Introdutoriamente, as sete trilhas de exposição da presente tese podem ser assim descritas:

- 1) Análise da elaboração de ideias e técnicas acerca de concepção sobre a estabilidade econômica brasileira: utilizando-se de referenciais vinculados à teoria e história econômica brasileira, analisa-se a construção do arranjo técnico específico da macroeconomia relacionada à estabilidade dos preços para a manutenção da estabilização econômica no Brasil;
- 2) Buscam-se referenciais teóricos e dados quantitativos para uma análise da experiência de transformação macroeconômica nos anos 1990 e da realidade sociopolítica a ela relacionada. Para isto, primeiro se utilizam dados quantitativos apropriados para uma análise da conjuntura macroeconômica, principalmente dos balanços de pagamento e seus impactos sobre a situação fiscal brasileira, para verificar se o momento histórico era propício para a mudança das condições econômicas e políticas do país posteriormente, identifica-se os efeitos da implementação do arranjo técnico específico do *Plano Real*² sobre a autoridade estatal brasileira, pois ela passa a deter uma série de princípios que delimitam uma agenda de transformações políticas capaz de influir na correlação de forças presente na sociedade brasileira, algo que incide sobre o funcionamento das instituições políticas do país;
- 3) Na terceira etapa desta tese busca-se problematizar as características das instituições políticas brasileiras, bem como descrever e explicar a imbricação entre cultura política e funcionamento das instituições da arena decisória, cujas características eram ordens políticas pautadas principalmente por um equilíbrio de forças individualizado e elitizado (um atomismo político) e um funcionamento de governo pautado por constantes negociações de espaços de poder e recompensas concedidas a agentes políticos que dessem sustentação aos planos do governo central.
- 4) Após identificar as peculiaridades do sistema político brasileiro, a presente tese faz um resgate histórico das características do quantitativo da expansão da massa eleitoral brasileira e da competição política entre elites (partidos e candidatos, com ênfase nas eleições presidenciais). Por meio de descrições históricas e análises estatísticas baseadas em resultados de testes e de índices eleitorais, busca-se entender quais os padrões de competição eleitoral, as peculiaridades dos anos da década de 1990 e saber se teria sido possível implementar o direito à reeleição em outros momentos da história política do país.
- 5) No quinto capítulo desta tese se faz uma análise qualitativa dos personagens políticos: através de estudo baseado na imprensa do período se levantam as especificidades históricas do

² De acordo com Ianoni (2009), o Plano Real pode ser considerado uma operação de estabilização macroeconômica que teve como eixo fundamental uma série de reformas monetárias e fiscais que tinham por finalidade o combate à hiperinflação. Além dessa definição técnica, o Plano Real correspondeu também a um programa que possibilitou o realinhamento de forças políticas e uma reconfiguração do Estado brasileiro, com efeitos sociopolíticos que estabeleceram novas condições para se chegar ao poder e para executar políticas públicas em nível administrativo dos governos brasileiros.

processo legislativo de aprovação da emenda constitucional que inseriu a reeleição no ordenamento institucional brasileiro. Descrevem-se as características dos agentes políticos pertencentes às esferas do poder decisório da 50ª legislatura do Congresso Nacional, dos detentores de mandato no Poder Executivo da União e dos estados e aos líderes de partidos, mesmo não detentores de mandatos representativos. Descreve-se também como estes agentes políticos se aglutinaram em núcleos com objetivos e finalidades específicos, alinhados contrária ou favoravelmente à Emenda da Reeleição.

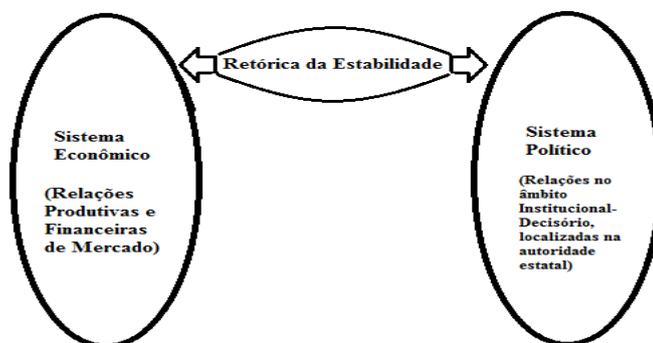
6) As considerações qualitativas sobre a aprovação da Emenda da Reeleição prosseguem na sequência, mas com uma explicação não mais sincrônica: na mesma pesquisa efetuada junto à imprensa do período que embasou o capítulo anterior estabelece-se uma diacronia do processo legislativo de aprovação da Emenda da Reeleição, identificando os momentos políticos transcorridos nas relações entre as instituições decisórias e nas manifestações sócio-históricas que de alguma maneira pautaram a tramitação da aprovação da emenda.

7) Ao final, tem-se por objetivo mais estrito a busca de uma classificação sincrônico-quantitativa de comportamentos políticos e de discursos observados ao longo do processo legislativo de aprovação da Emenda da Reeleição: a partir da compilação de grande volume de informações provenientes das colunas *Painel* da Folha de S. Paulo e dos resumos de discursos proferidos por deputados federais e senadores, sistematizam-se as referências exógenas (presentes nos relatos das colunas *Painel*) e endógenas (presentes nos pronunciamentos dos parlamentares) feitas ao instituto da reeleição entre janeiro de 1995 e setembro de 1997 e analisam-se as associações estatísticas entre as diferentes classes de discurso, com vista a entender como as concepções sobre a reeleição se relacionaram às demais menções feitas em discursos dos atores ligados ao processo decisório ou dadas a entender por seus comportamentos.

As sete trilhas acima dispostas sustentam-se em um modelo basilar mínimo de interação entre sistemas econômico e político (figura 1). O *sistema econômico* apresentou uma configuração voltada primordialmente para a estabilização dos preços; o *sistema político* foi evocado como espaço que precisava ser modificado também para fins de estabilização. A *retórica da estabilidade* vem assim para produzir um enlace entre esses dois sistemas de maneira muito peculiar: a estabilidade monetária era apresentada como uma estabilidade econômica, e o instituto da reeleição era o signo constitucional da estabilidade política. Os quatro primeiros capítulos partem de métodos e análises econômicas e politológicas para romper com essa explicação. Os dois primeiros tratam do sistema econômico, identificando-o em suas peculiaridades técnicas (a estabilidade foi monetária e os desequilíbrios permaneceram na economia) e seus efeitos macropolíticos (a geração de um novo Estado). Os dois seguintes abordam o sistema político, explicitando que a arena decisória já possuía uma estabilidade peculiar própria do presidencialismo brasileiro (pulverizado entre elites e de cultura política própria), e que o âmbito eleitoral possuía um conjunto de competição estável,

sobretudo nas eleições presidenciais. Esses quatro primeiros capítulos servem para desconstruir a retórica da estabilidade, que é analisada em suas manifestações no processo decisório de aprovação da Emenda da Reeleição nos três últimos capítulos. Eles indicam como a associação discursiva entre estabilidade econômica e estabilidade política foi eficaz no parlamento brasileiro. Noutras palavras, essa retórica política foi uma “ponte” de mão dupla, construída entre esses dois níveis sistematizados de relações políticas e econômicas encontradas no Estado e na sociedade brasileira – o sistema econômico fomentou ações no sistema político, que possui uma lógica própria e devolveu ao sistema econômico decisões que poderiam modificá-lo.

Figura 1: modelo de interações entre sistema econômico e sistema político presente ao longo do texto desta tese.



Pode-se perceber ao longo da presente tese, em suma, a interdependência entre os seguintes aspectos: uma mais acentuada tecnicidade de organização macroeconômica; os efeitos sociopolíticos da supremacia dessa tecnicidade aproveitados por alguns grupos sociais e atores políticos; o funcionamento peculiar do modo de governar o Brasil; o momento histórico-eleitoral de inserção do instituto da reeleição e um alinhamento propício de atores políticos na arena decisória que eram não somente favoráveis a esse instituto, mas também capazes de fazer uso de todas as formas de negociação política para inseri-lo antes do ano de 1998. Em comum entre todos esses elementos encontra-se retórica política que associa a manutenção do modelo econômico advindo do Plano Real à reeleição de FHC na eleição presidencial seguinte.

Procedimentos e métodos da pesquisa

A presente tese pode ser relatada como uma incessante busca pela significação do vivido, tal como afirma François Dosse (2003: 304). Nesse exercício de reconstituir textualmente aquilo cujo significado fora atribuído às pessoas em algum local e tempo da história humana, o referido historiador francês destaca que o pesquisador histórico precisa cumprir com uma série de demandas referentes ao atendimento de funções específicas de interpretação (DOSSE, 2003: 299). Em meio a essas prementes necessidades, o historiador precisa lançar mão de um esforço reflexivo sobre a realidade, bem como administrar uma série de métodos e técnicas voltados para o tratamento material e léxico das fontes pesquisadas.

Em correspondência ao entendimento de Dosse (2003), o presente trabalho foi procedido de uma intersecção epistemológica e metodológica necessária para o cumprimento de uma função analítica – ou mais precisamente, de uma pesquisa que obrigatoriamente precisou transitar pelos campos da História, da Ciência Política e da Economia.

Neste sentido, vale evocar a classificação historiográfica de Barros (2012: 20), que pode ser estendida também para a Ciência Política voltada a abordagens sobre fontes históricas ao se segmentarem os setores metodológicos *dimensão*, *área* e *abordagem* de uma pesquisa. Entende-se como *dimensão* aquilo que pode ser considerado o tipo de enfoque (ou o “modo de ver”) sobre um objeto pesquisado, algo que Barros (2012) considera ser o que se pretende ver manifestado em primeiro plano na pesquisa. No caso da presente tese, têm-se as dimensões *política* e *econômica* situadas em primeiro plano no estudo sobre a associação entre as noções de estabilidade econômica e política. Há ainda neste trabalho de tese uma *área* que Barros (2012) afirma ser a *temática* para a qual o pesquisador direcionará o resultado da pesquisa através de certa linguagem comunicativa marcada especificamente pelo diálogo com os seus pares. Na presente tese, isso corresponde às áreas de *História das Instituições Políticas e Econômicas*, que corresponde à linha de pesquisa na qual está inserido o Programa de Pós-Graduação em História³, e *Relações entre Política e Economia* (uma interface da Ciência Política). Em ambas as áreas os termos são intensamente difundidos e compartilhados comumente por quem participa de atividades de pesquisa.

Com relação à definição de *abordagens* feita por Barros (2012: 20), na presente tese lança-se mão de uma série de métodos e técnicas que Barros (2011) e Fogel (1975; 1967) definem como *História quantitativa* e daquilo que Rosanvallon (1996) define como *História conceitual do político*.

Quanto à *história quantitativa*, adota-se a definição de Barros (2011: 167), em cujo entendimento há três tipos de história que têm afinidades com a matemática e a estatística: 1- a história estritamente serial, eminentemente descritiva, que busca identificar padrões através de alguns índices de aferição; 2- a história quantitativa, que supera a descrição de padrões desenvolvidos na história serial, inserindo nos cálculos a aplicação estatística mais sofisticada; 3- e a história que faz uso de séries e elaborações estatísticas mais profundas, mas que tem caráter analítico-problematizador, ou seja, que possui elaboração serial descritiva, problematização de conceitos e aplicação de testes estatísticos de quantificação. A presente tese tem momentos de descrição serial e de quantificação de dados, seja por meio de valores coletados em outros trabalhos, seja através de dados que foram tratados pelo autor da presente tese; mas tem também como

³ O presente trabalho pode ser assim sintetizado: entre os estudos históricos, corresponde a uma pesquisa de *História Econômica* e de *História Política*; na Ciência Política, trata-se de um trabalho sobre *Relações entre Política e Economia*, ou *Interações entre Sistemas Econômico e Político*.

preocupação central é fazer uma interpretação histórica, usando a estatística para elaborar explicações de certo *momentum*.⁴

Em um trabalho clássico sobre a importância do método quantitativo na História, Robert Fogel (1975) destaca que a utilização de métodos matemáticos não é restrita ao estudo da história das atividades econômicas de mercado. Há nessa abordagem uma variedade ampla de tratamento de fontes, transcendendo os domínios da economia. Além do aumento da capacidade de abranger os dados históricos, o que é universal e pode ser aplicado a qualquer área ou domínio do conhecimento (a quantificação é a abordagem que permite alcance empírico-prático a grandes volumes de material), um estudo quantitativo pode ser capaz também de explicitar com precisão aquilo que pode ser meramente “contado” diretamente pelo pesquisador ou servir para fazer uma revisão interpretativa de tal fato. Os dados quantitativos podem ser transformados em equações que indiquem índices e também podem ser submetidos a testes estatísticos, que poderão indicar resultados subjacentes, desde que exista uma ligação funcional entre os objetos quantificáveis e seja possível mensurá-los quantitativamente (FOGEL, 1975: 337-338). Tudo isso serve para enriquecer uma interpretação histórica.

Conforme se poderá perceber ao longo da leitura deste trabalho, são utilizadas desde descrições diretas de quantias até aplicações de testes estatísticos indiretos, mais abstratos (como testes de correlação bivariada ou de análise fatorial multivariada), mas imprescindíveis para atingir alguns níveis explicativos selecionados como partes do objeto de pesquisa da presente tese. A análise dos fenômenos econômicos, político-eleitorais e de associação discursiva, percebidos como elementos inerentes à retórica da estabilidade econômica e à aprovação da Emenda da Reeleição, é feita com base na abordagem quantitativa. Em concordância com Sartre (1996) e com sua defesa do diálogo com as “outras formas de consciência”, é possível perceber por meio dessa abordagem que a presente tese esforça-se para atingi-las de várias maneiras, seja por meio de informações qualitativas, seja por meio de abstrações numéricas.

Além dessa abordagem, na tese há também a preocupação em interpretar características individuais e coletivas, os comportamentos e a comunicação de agentes políticos – o que é próprio de uma abordagem qualitativa. Nesse sentido, assume-se na *história conceitual do político* de Rosanvallon (1995: 16) o modo de fazer qualitativo e compreensivo em relação às fontes textuais colhidas para a execução da presente tese. Na tese tem-se como objetivo conhecer a formação e evolução daquilo que o mencionado autor considera ser as *racionalidades políticas*, algo presente nas consciências de atores presentes na política que tem a ver com o modo como eles constroem

⁴ É de fundamental importância esclarecer que não se concebe aqui a opinião de que o método quantitativo é superior ao qualitativo por conta de sua precisão ou por pretensa capacidade de atingimento da “verdade matemática absoluta”. Não há esse entendimento de supremacia, mas sim o de que ele é mais uma forma de explicitar um objeto de pesquisa por meio de comunicação diferente. Assim como o método qualitativo corresponde a um recurso metodológico para *produzir representações acerca de um fenômeno histórico e social*, o método quantitativo existe para o mesmo fim (CERVI; HEDLER, 2009).

respostas para aquilo que consideram ser problemas e desafios presentes nas lutas políticas e na realização de tarefas institucionais.

Entende Rosanvallon (1995) que a esfera política precisa ser interpretada conforme aquilo que é externado por gestos e falas nas interações dos atores. Quando da leitura de diversos textos com teses sobre a economia brasileira ou de publicações da imprensa no período de aprovação da Emenda da Reeleição, buscou-se compreender como se pensava e agia quanto à estabilidade econômica e à inserção, na Constituição de 1988, do direito à reeleição. Isso combina com o princípio básico de estudo histórico definido por Dosse (2003) de interessar-se por entender de vidas históricas. Para tanto, é necessário um conjunto de materiais que deem suporte à inteligibilidade do fenômeno pesquisado.⁵

A incessante busca da presente tese pela significação do vivido (DOSSE, 2003) corresponde também a uma incessante busca por dados e informações em fontes de pesquisa histórica diversas. Isto é o ponto de partida para a elaboração de conceitos e a fundamentação de argumentos de uma pesquisa e de seu conteúdo científico, sendo também necessária discriminação técnica de como a pesquisa foi realizada. Com base no modelo de Grogan (*apud* MUELLER, 2000: 28), afirma-se na presente tese a existência de duas modalidades de documentos (ou fontes) que servem para municiar um constructo de pesquisa: as fontes primárias, que são os materiais mais dispersos e desorganizados dentre os que dão suporte para ideias e argumentos, e as fontes secundárias, que consistem na organização e filtração dos dados e informações a serem utilizados pelo pesquisador como guia técnico ou teórico geral para a elaboração de suas ideias.

A partir das abordagens anunciadas acima, o presente trabalho nutriu-se dos seguintes tipos de documentos que contêm informações e dados⁶:

- Fontes primárias: dados estatísticos sobre a economia e a política brasileira publicados nos jornais Folha de S. Paulo e Jornal do Brasil e nos diários da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional;
- Fontes secundárias: textos de economistas brasileiros; textos sobre o sistema de governo brasileiro; textos que tratam dos conceitos fundamentais para a presente tese.

⁵ O entendimento das *racionalidades políticas* (ROSANVALLON, 1995) possui também um encaixe metodológico com a história quantitativa explicitada anteriormente (BARROS, 2011; FOGEL, 1975; 1967). Isso se dá por meio de algo similar à que um dos autores do livro “Por Uma História Política” de René Rémond (2003). Cita como sendo “análise lexicológica”. Em capítulo intitulado “As Palavras”, o historiador Michel Winock (2003: 289) afirma que abordagens de pesquisa histórica que combinam análises quantitativas às qualitativas são uma novidade nos estudos de ideias políticas (sejam teóricas ou ideias do cotidiano político) e que trariam valiosa contribuição para o conjunto das pesquisas históricas. Winock faz menção à inovação decorrida da inserção de métodos lexicológicos para lidar com composições textuais. Isso é desenvolvido a seguir na presente tese – há inclusive um capítulo especialmente voltado para análise lexicológica.

⁶ Vale destacar o seguinte: tanto para a abordagem quantitativa quanto para a abordagem qualitativa o tratamento dessas fontes se deu no sentido de buscar uma elaboração delas, não se acreditando que houvesse dados e informações *in natura*, simplesmente à espera da colheita por si. Houve uma operação de construção delas, unindo o anseio por recolher o máximo possível para dar sustentação e profundidade às ideias da tese, submetendo a amplitude desse alcance a uma sintetização das análises e explicações.

Em particular, esta tese atém-se, nessa introdução, às fontes primárias, pois as demais serão exaustivamente discutidas enquanto referenciais teóricos ao longo do desenvolvimento da pesquisa. Foram as fontes primárias as primeiras coletadas e averiguadas em pesquisa, especificamente as oriundas dos bancos de publicações dos jornais Folha de S. Paulo e Jornal do Brasil⁷ e dos diários oficiais da imprensa do Congresso Nacional⁸.

A atividade de investigação deste trabalho começou com a leitura de publicações específicas da Folha de S. Paulo, em que foram colhidas informações com as palavras-chave “reeleição”, “emenda da reeleição”, “PEC da reeleição” e “direito à reeleição”, pesquisadas no buscador presente no link <<<http://search.folha.com.br/search?site=online>>> (por meio de seleção da seção “Jornal Impresso”), no buscador da Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional, situado na página <<<http://bndigital.bn.br/hemeroteca-digital/>>> (selecionando o “Jornal do Brasil (RJ)” como locus de busca) e nas páginas relativas à imprensa oficial do Congresso Nacional: <<<http://www.camara.leg.br/sileg>>> e <<<http://www.legis.senado.gov.br/diarios/Diario>>>. Foi durante o exercício de busca que se constatou o momento mais relevante para a análise, que se iniciou no mandato de Fernando Henrique e final da 49ª legislatura (em janeiro de 1995) e terminou com o cessar de possibilidades de aprovação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar o escândalo da compra de votos para aprovação da emenda (em setembro de 1997).

A sistematização dos dados ocorreu de maneira distinta entre os órgãos de imprensa pesquisados. No momento de tratamento das informações coletadas na Folha de S. Paulo e nos diários oficiais das casas legislativas nacionais, após o recolhimento de vários textos advindos da busca, tornou-se possível fazer uma cópia de seu conteúdo e transformá-lo em arquivo em formato “.doc”⁹. Isso possibilitou que os documentos fossem diretamente destacados e relidos em um único arquivo e *corpus* textual. No caso do Jornal do Brasil, como seria impossível copiar os conteúdos

⁷ Com a seleção dos referidos órgãos de imprensa, naturalmente surge uma questão: por que foram escolhidos a Folha de S. Paulo e o Jornal do Brasil? Em si, pelo fato de serem ambos jornais com matrizes de redações em cidades e estados distintos (São Paulo e Rio de Janeiro, respectivamente), de serem órgãos de imprensa de circulação nacional e de terem grande peso na formação da opinião pública brasileira no período pesquisado (1995-1997). Por si só, isto já demonstraria a importância destas escolhas; mas não se resumem a estes os motivos da escolha da Folha e do JB como fontes de pesquisa. Além do quantitativo de publicação, o principal fundamento para a escolha deles como fontes para análise das interpretações acerca do entendimento sobre reeleição está em seu aspecto qualitativo: tomados por conselhos editoriais coloridos por diversos matizes de pensamento, têm-se neles dois interessantes palcos de debates relacionados a diversos temas e sob múltiplas perspectivas. Alguns dos nomes que compuseram o conselho editorial da Folha no período abordado pela presente pesquisa: Matinas Suzuki Jr, Otávio Frias Filho, Luís Nassif, Gilberto Dimenstein, Clovis Rossi, Marcelo Coelho, Jânio de Freitas, Carlos Heitor Cony, Celso Pinto; no JB, os nomes eram Nascimento Brito, Marcelo Beraba, Sérgio Rêgo Monteiro, Wilson Figueiredo, Marcelo Pontes, Paulo Totti, Orivalto Perin, Edgar Lisboa, Francisco de Sá Júnior, Francisco Gros, João Geraldo Piquet Carneiro, Jorge Hilário Gouvêa Vieira.

⁸ A decisão de pesquisar nos anais do Congresso Nacional deve-se ao óbvio: tem-se por objetivo apreender e interpretar os discursos *ipsis litteris* dos deputados e senadores que procederam à aprovação da Emenda da Reeleição. Como todos os números dos Diários estão disponíveis online, o acesso foi amplo.

⁹ No caso dos discursos publicados nos diários da Câmara e do Senado, ocorreu somente a coleta dos resumos, pois os textos completos demonstraram imperfeições insanáveis por meio do procedimento de transformação em “.doc”. Mesmo assim, o acesso aos textos completos ficou garantido, pois foi feito o *download* de todos os que continham discursos acerca da reeleição, embora nesse caso o formato tenha se restringido à leitura em “.pdf”.

dos documentos, foi feita uma montagem de apontamentos à parte, em um arquivo “.doc” em separado, sem prejuízo para a análise de sua relevância qualitativa.

Nesse trabalho foram encontrados textos que não se enquadravam perfeitamente no caso da emenda que tornava constitucional o direito à reeleição subsequente e imediata para os detentores de mandatos no Poder Executivo brasileiro. Diante de outras “reeleições” que surgiram nas buscas (como a do Presidente argentino Carlos Menem, por exemplo), fez-se uma leitura e seleção minuciosa dos textos estritamente condizentes com o objeto de pesquisa, o que tomou meses de trabalho do pesquisador. No total, selecionando-se somente o material publicado no interregno objetivamente determinado como foco da presente pesquisa (janeiro de 1995 a setembro de 1997) e eliminando-se menções à reeleição que tivessem outros significados, foram contabilizados aproximadamente 3.500 textos com ocorrências na Folha de S. Paulo, cerca de 3.300 textos no Jornal do Brasil¹⁰ e algo próximo de 2.000 pronunciamentos parlamentares.

Ao final, para a leitura e classificação das questões que de fato interessavam à tese, foram selecionados textos que pudessem ser transformados em “.doc” e organizados em conjuntos textuais únicos. Esses conteúdos foram encontrados na Folha de S. Paulo e nos pronunciamentos dos congressistas. Foram destacadas passagens identificadas como qualitativamente relevantes para explicar o objeto pesquisado. Isto se fez por meio da codificação do posicionamento do texto: informações tidas como favoráveis recebiam sinal (+), as tidas como desfavoráveis, o sinal (-), as informações consideradas neutras recebiam o sinal (0), e as ambivalentes, (+-) – o mesmo procedimento adotado por Zicman (1985: 97). Foram também feitas anotações sobre o modo como estas informações se concatenavam ao fenômeno pesquisado.

Retirados os grifos e a codificação utilizada para orientar a análise qualitativa e selecionando-se especialmente a coluna *Painel* da Folha de S. Paulo e os resumos dos pronunciamentos dos congressistas nos diários oficiais, os textos transformados em arquivos de formato “.doc” serviram como matrizes para análise quantitativa em um software chamado *Iramuteq* (CAMARGO; JUSTO, 2013). Esse programa é uma interface de um software livre de estatística chamado *R* e da plataforma de programação *Python* e serve para classificar e quantificar segmentos textuais por meio de um algoritmo chamado *Método Reinert*. Tendo como elemento basilar um simples teste de associação estatística para variáveis categóricas – o *qui-quadrado* –, ele faz nos textos uma análise lexical de conjuntos de segmentos de textos, ou *Alceste* (CAMARGO, 2005), que consiste na segmentação de um *corpus* textual por meio de três critérios básicos: 1- identificar se há coesão num trecho do texto levando em conta a pontuação do texto e sua separação em frases e orações; 2- a configuração da quantidade de caracteres dada pelo pesquisador; 3- identificação das palavras mais associadas naquele trecho e da quantidade de segmentos que seguem esse padrão de

¹⁰ Entre os dias 17 de julho de 1996 e 20 de março de 1997, o Jornal do Brasil teve somente quatro edições em que não mencionou o instituto da reeleição em algum de seus textos.

associação. Forma-se assim, como resultado, um número limitado de classes textuais (uma espécie de “blocos” textuais que reúnem os segmentos de texto mais similares) cada uma das quais é diferente das outras no que diz respeito às características dos seus termos mais associados, os quais, juntos, servem para identificar a forma reduzida do *corpus* total do texto inserido no programa.

As fontes primárias que foram oriundas dos bancos de publicações da imprensa serviram de base para a montagem dos três capítulos finais da presente tese, enquanto os bancos de dados utilizados deram sustentação às análises quantitativas realizadas no segundo e no quarto capítulo. No primeiro caso o principal interesse era recolher indicadores macroeconômicos e socioeconômicos produzidos por órgãos oficiais – como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Banco Central do Brasil e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – e por uma instituição financeira que tem grande capacidade de armazenar informações internacionais – o Banco Mundial,¹¹ que contém indicadores de desenvolvimento econômico. Todo o conjunto de dados advindos do primeiro grupo pode ser encontrado no sítio <<<http://www.ipeadata.gov.br>>>, enquanto o segundo está presente na página <<<http://data.worldbank.org/>>>.

Os indicadores colhidos dessas bases de dados chegaram ao pesquisador em sua forma final sem a necessidade de tratamento para adequação às análises e serviram para compor uma espécie de retrato conjuntural preciso da situação econômica brasileira nos anos 1990. Perceber-se-á num dos capítulos do presente trabalho que o cenário advindo da composição desses dados possibilitou um diagnóstico dos efeitos do modelo econômico que estava em curso de implantação – o que se constituiu como um dos fundamentos para o processo de aprovação da Emenda da Reeleição. A interpretação desses dados não exigiu a elaboração de testes, bastou descrever e comparar cada um deles para que se consumasse a análise.

Os outros elementos captados por meio das fontes primárias provenientes de bases de dados integram a análise do crescimento do contingente eleitoral e das eleições presidenciais brasileiras. Esse trabalho esteve presente no quarto capítulo da presente tese, e teve como fonte principal os dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que também podem ser encontrados no sítio <<<http://www.ipeadata.gov.br>>>. O tratamento desses dados foi diferente da análise dos dados econômicos, pois foi necessário transformá-los em índices passíveis de análise. Diferentemente da análise da conjuntura econômica – que se destinava a oferecer ao pesquisador um senso de orientação sobre o momento histórico –, as operações efetuadas para a análise eleitoral exigiram dele um maior nível de abstração e a aplicação de um método estatístico mais sofisticado, pelo fato de ele ter que se concentrar em conhecer as condições estruturais da competição eleitoral presidencial brasileira. Neste caso, a maioria dos dados teve que ser tratada e sistematizada pelo autor da presente

¹¹ Além das bases de dados, algumas fontes secundárias colaboraram para complementar dados ausentes, a fim de enriquecer o que fora coletado primariamente. Destaque para Belluzzo e Almeida (2002), Nicolau (2012) e Lamounier (2005).

tese. O objetivo desse trabalho analítico sobre eleições diz respeito a uma pergunta a incrementar o entendimento sobre a Emenda da Reeleição: em aspecto institucional-eleitoral, haveria outro momento histórico que possibilitasse a inserção do direito à reeleição para o Presidente da República?

Para encerrar esta introdução, pode-se afirmar que a mescla de métodos e de referenciais adotados no presente trabalho foi guiada por três finalidades. Primeiro, buscou-se nesse exercício a elaboração de um olhar não simplesmente amplo, mas um sistematizado sobre aquilo que se percebeu como a trajetória de lutas pela estabilização econômica brasileira e os conflitos distributivos do país: buscou-se entender como as relações entre política e economia efetivamente implicaram na realidade histórica vivida do período, tanto discursiva quanto materialmente. Em segundo lugar, essa miscelânea permitiu um maior poder de fogo para a elaboração de argumentos críticos sobre o fenômeno da aprovação da Emenda da Reeleição, sem se reduzir o caso à compra de votos (há um conjunto de outros fenômenos relevantes que formam um “epifenômeno”, muito mais pesado para a balança de apoios legislativos à Emenda da Reeleição no Congresso Nacional, e ele é fruto da imbricação entre a política e o que será visto como “obsessão por estabilidade monetária”). Por último, revela-se na multiplicidade metodológica aquilo que é a verdadeira raiz da concepção de um *método de pesquisa*: buscou-se nisso uma multiplicidade de “meios”, de “caminhos” para se seguir: a curiosidade intelectual. Todos esses meios e caminhos interessam ao aprendizado do autor da presente tese, que aproveitou a oportunidade de pesquisar e escrevê-la para adquirir novos saberes e sair do doutorado ciente de quais caminhos seguir nessa jornada acadêmica que nasce após a defesa da tese.

Parte 1 – A ancoragem monetária: noções sobre estabilidade e instabilidade na economia brasileira

Parte 1 – A ancoragem monetária: noções sobre estabilidade e instabilidade na economia brasileira

Toda vida social baseia-se num mínimo de estabilidade. De acordo com Garfinkel (2006), o controle dos atos sociais por parte de seus atores dá-se por meio da busca cognitiva por estabilidade e normalização dos contextos sociais em que se vive. As expectativas dos indivíduos são invariavelmente conduzidas por consciências capazes de possibilitar a ordem da vida rotineira.

Em relação aos conceitos de estabilidade política e econômica, a lógica é similar à definida por Garfinkel, cabendo uma pergunta adicional: a quem interessa uma situação de instabilidade/estabilidade política ou econômica?

Para um conhecimento crítico das perspectivas quanto à estabilidade política e econômica brasileira são necessárias delimitações conceituais e históricas, as quais desvelam significados e intenções presentes no uso de termos argumentativos.

De acordo com o dicionário Houaiss da Língua Portuguesa (HOUAISS; VILLAR, 2001), instabilidade é o antônimo estabilidade, que significa qualidade do que é estável e tem como sinônimos os termos equilíbrio, imperturbabilidade, invariabilidade, constância, firmeza, solidez, imobilidade. A definição de instabilidade corresponde ao pressuposto da falta, ou seja, faltam-lhe elementos presentes no conceito de estabilidade.

O trabalho que se segue decorre de uma pesquisa de história quantitativa e econômica. Robert Fogel (1967: 289) afirma que o estudo histórico é fundamentalmente baseado em fatos, mas que a necessidade de alargar esse conceito é algo fundamental para o enriquecimento dos estudos históricos¹². Dessa forma Fogel defende a inserção de métodos que podem não ser capazes de uma observação “direta” de um fato histórico concreto, mas que são capazes de lançar luz e provocar novas interpretações acerca desse fato concreto por meio de modelos quantitativos. Como exemplo, Fogel (1967: 290) cita que o cálculo de uma série estatística sobre o valor agregado de toda a produção de *commodities* nos EUA indica crescimento de 22% entre 1859 e 1869, e que esse valor percentual *é um fato histórico*, ainda explicitado por meio de caracteres numéricos (os EUA efetivamente tiveram 22% de crescimento produtivo, isso é um fato histórico inegável).

Fogel assinala também que de nada adianta a explicação quantitativa sem ser combinado a um acúmulo de conhecimento prévio e à elaboração de uma resposta teórica por parte do pesquisador. Em continuidade do exemplo anterior, de nada adianta o historiador economista identificar o crescimento de 22% entre 1859 e 1869 se desconhecer que havia naquele período uma guerra civil nos EUA, algo explicado por algum estudo prévio (FOGEL, 1967: 290). Vem daí a força da história

¹² Fogel (1967) vai além: sua tese é de que a quantidade de fatos distintos que podem ser estudados por um historiador é tão grande que ele pode fazer uso de modelos quantitativos para mensurar *contrafatos*, ou seja, eventos históricos baseados em projeções estatísticas com base não somente naquilo que aconteceu, mas também no que *poderia ter acontecido*. Essa categoria não será utilizada pela presente tese, porém ela serve para atestar a pluralidade de objetos de pesquisa considerados por Fogel, algo na linha das pesquisas históricas mais avançadas e reconhecidas pelo epíteto de *nova história*.

econômica: essa identificação contextual faz com que o historiador invoque *teorias* que possam *conversar* com o objeto de pesquisa. Nesse sentido, o pesquisador precisa orientar o estudo conjugando discussão teórica com modelagem de análise empírico-quantitativa. Fogel (1967: 298) esclarece que assim o pesquisador pode elaborar um complexo modelo explicativo matemático para seus dados, caso tenha uma diversidade de fontes e características que possam realçar o fenômeno, ou fazer uma simples descrição de frequência e análise que também poderá ser eficiente na explicação histórica. Tudo depende da combinação entre domínio teórico e a sistematização dada às fontes, como em qualquer pesquisa histórica¹³.

Nesta primeira parte da tese busca-se organizar descritivamente o modo de aplicação de “estabilidade” e “instabilidade” – ainda que de maneira subjacente – verificando teorizações e fatos na economia brasileira. Para isso ela é dividida em dois capítulos. No primeiro procura-se entender de maneira ampla a incidência das noções de estabilidade entre teóricos da economia brasileira e desvendar o entendimento de perspectivas sobre a economia brasileira nos anos 1970 e 1980, momento histórico fundamental em que começou a batalha contra a instabilidade econômica; e o segundo corresponde à etapa textual que visa explicar a implantação do Plano Real e seus impactos efetivos sobre a atividade econômica dos anos 1990 e impactos doutrinários e político-institucionais no entendimento sobre a estabilidade da economia brasileira.

¹³ Ele ainda destaca que essa combinação não pode nunca colocar os fatos sob jugo da teoria, pelo contrário, as explicações teóricas necessitam de forte base empírica para que ela sirva para a teoria se sustente: “(...) Economic history is by no means the only discipline which must contend with facts whose existence rests on theory. An object painted in vermilion red can appear to be red or blue or an intervening color depending on the light source to which it is exposed. The "true" or "actual" color of the paint can only be determined by procedures which are derived from the theory of light” (FOGEL, 1967: 292)

1. Entre ideias e fatos: o desdobramento sistêmico-especializado de conhecimento e operação macroeconômica no Brasil

O texto a seguir trata principalmente do convívio de teorias e fatos relativos a duas categorias-chave: estabilidade e inflação. Busca-se uma reconstrução histórica de ideias econômicas que disputaram politicamente a explicação e as proposições para a superação do que se considerava enquanto instabilidade inflacionária na economia brasileira. Notabiliza-se nessa análise o nível de especificação técnica para qual caminhou a teoria econômica a fim de elaborar um plano de combate à inércia inflacionária brasileira. Percebe-se nessa lógica de especialização uma forma de ramificação sistêmica da elaboração de política macroeconômica, um efeito de *sistema autopoiesis* (LUHMANN, 2011), que significa a elaboração de um novo modo comunicativo que se diferencia do entorno social e cria métodos específicos para lidar com os eventos econômicos.

1.1 Ideias e fatos, estabilidade e instabilidade: noções ao longo da história.

No ano de 1972, no pleno regime de exceção então vigente no Brasil, conviviam a carnificina perpetrada contra militantes radicais de esquerda no Araguaia e o milagre econômico do crescimento do PIB em dois dígitos (ROLEMBERG, 2007; PRADO; EARP, 2007), enquanto o sociólogo Francisco “Chico” de Oliveira publicava um ensaio intitulado “A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista” (OLIVEIRA, 2003, mas originalmente de 1972). Em seu texto, Oliveira propunha uma espécie de revisão das perspectivas de avanço econômico do país por meio de uma ruptura epistemológica: dever-se-ia abrir mão da razão dualista-binária presente nas explicações do “Modelo Cepal” (estruturalista)¹⁴ de explicação do capitalismo periférico, que propunha a superação linear dos atrasos estruturais por meio de avanços modernizantes induzidos por certo desenvolvimentismo estatal. Oliveira afirmava que o “atraso” não servia como ponto de estagnação da acumulação de capital, pelo contrário, era-lhe servil e gerava modernização seletiva na sociedade brasileira.

Oliveira propunha que a análise da composição das forças produtivas brasileiras deveria ser baseada no que ele chama de “processo real” de acumulação, uma espécie de proposta de investigação sócio-histórica mais apurada do desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Sua proposta de ruptura chama a atenção pelo fato de reconhecer dois adversários no debate teórico: os de “razão dualista” (modelo supracitado) e os “sem razão” (tinham as perspectivas da ortodoxia

¹⁴ A Comissão Econômica Para a América Latina e Caribe (CEPAL) é uma importante subdivisão das Nações Unidas (ONU) voltada para a elaboração de teorias e projetos para o desenvolvimento econômico e social na América Latina e no Caribe. Segundo Rodriguez (2006), o pensamento econômico “cepalino” caracteriza-se por preocupar-se com análises estruturais (daí a alcunha “estruturalista”) da economia sob a perspectiva de algumas categorias de análise e temas, tais como a condição de subdesenvolvimento, as relações centro-periferia, a proposição normativa de uma indústria de substituição de importações, a influência de aspectos culturais sobre o desenvolvimento. Intelectuais famosos por participarem dessa matriz de concepção econômica foram Celso Furtado, Raul Prebisch e Oswaldo Sunkel e Maria da Conceição Tavares.

liberal, que desconsiderava completamente a função indutora do Estado no processo do desenvolvimento econômico nacional); porém o seu enfrentamento destina-se somente a um deles: os adversários que de fato mereciam atenção por possuírem alguma forma racional. Rude, Oliveira (2003: 32) classifica assim os “sem razão” como “(...) os conhecidos opositores da Cepal no Brasil e na América tinham, quase sempre, a mesma filiação teórica marginalista, neoclássica e keynesiana, desvestidos apenas da paixão reformista e comprometidos com o *status quo* econômico, político e social da miséria e do atraso seculares latino-americanos”.

A classificação de Oliveira chama a atenção por separar as teses econômicas por meio de dois paradigmas doutrinários que espelham divergências teóricas clássicas no pensamento econômico: de um lado, os influenciados pela economia liberal clássica, portadores de princípios baseados no direito natural e na concepção atomística do indivíduo moderno, que acreditam na racionalidade natural dos mercados; de outro lado os intelectuais que se sublevavam de maneira latente contra a natureza mercadológica imutável dos seres humanos, influenciados principalmente pela análise histórica da economia e, após o século XX, pela noção de centralidade do Estado na formação de expectativas de mercado e na alocação racional de recursos. John Locke, Adam Smith, Karl Marx, Alfred Marshall e John M. Keynes podem ser encontrados, cada um em seu lado de adesão, nessa longa trajetória doutrinária que separa essas duas perspectivas.

No pensamento social brasileiro, na análise de Ianni (2004) percebe-se claramente a vinculação entre as duas perspectivas em torno do interesse por conhecer a economia brasileira, em teses classificadas por ele como pensamentos sociais que se preocuparam tanto com a existência de um capitalismo nacional quanto com a defesa da inserção do Brasil no capitalismo por meio de elementos transnacionais. Nos jargões utilizados em disputas políticas nas décadas de 1950 e 1960, esses dois lados que atuaram na disputa política brasileira foram classificados como desenvolvimentistas e entreguistas – representados e comandados respectivamente por Celso Furtado e Roberto Campos, cada um dos quais defendia uma teoria econômica.

Entre os dois paradigmas que fundamentam o pensamento econômico existe uma enorme diferença de entendimento, o que pode justificar a desistência de Oliveira de buscar transpô-los na sua “Crítica à Razão Dualista”. Palavras necessitam de emissores e receptores dispostos a uma relação dialógica, e a filtragem doutrinária corre o risco de transformá-los em singelo ruído; no entanto chama a atenção na presente tese o fato de as interpretações dos “sem razão” terem sido o sustentáculo da defesa dos planos de estabilização que visavam a enfrentar os desafios da realidade econômica a partir dos anos 1970, em fusão com o pensamento econômico oriundo da CEPAL. Assim, o entendimento dos paradigmas da razão dualista – dos quais por fim o próprio Oliveira se coloca como notável defensor – e o dos “sem razão” constituem o ponto de partida para se

conhecerem as ideias e fatos relacionados à instabilidade e estabilidade presentes na história econômica brasileira.

A estabilidade é a constância e a instabilidade é seu oposto. Sendo assim, seleciona-se a categoria central para se analisar a diferença entre esses dois paradigmas: as suas abordagens sobre os ciclos econômicos.

A clivagem paradigmática existente entre as duas perspectivas pode ser encontrada nas explicações desses ciclos por meio dos elementos de relevância neles presentes. Cada qual ressalta o que deve ser prioritário na construção explicativa da história econômica brasileira, com especial ênfase em dois elementos que podem servir para situar cada um deles: os “ciclos produtivos” e os “ciclos de preços”.

Evidentemente, não existe elaboração teórica de um estudioso da economia que abstraia à predominância da certa atividade produtiva (baseando-se no ramo produtivo voltado para a geração de valor através de trabalho sobre esse ou aquele insumo) e ou à manifestação de preços (elaborados eminentemente no ambiente de mercado) em suas análises. Trata-se de elementos obrigatoriamente presentes em análises econômicas de ambos os lados paradigmáticos. A diferença está na ênfase e na abordagem sobre essas diferentes partes da economia. E nisso que se percebe que a disposição cíclica da economia brasileira pode ser analisada pela predominância de uma dessas categorias, como fica demonstrado nas teses exposta a seguir.

Para o entendimento dos ciclos produtivos, podem-se consultar, entre muitos outros, principalmente os estudos de Prado Jr. (2012), Furtado (2009; 2013), Singer (2006) e Oliveira (2003; 1989), que são alguns dos clássicos nesta questão. Em todas essas elaborações teóricas da economia brasileira tem-se como elemento comum classificar o desenvolvimento econômico brasileiro por fases históricas.

Quanto aos “ciclos de preços”, tem-se um conjunto de explicações que não são formadas propriamente por meio de análises históricas formuladas em torno de uma unidade interpretativa, mas por meio de teses esparsas e proposições sustentadas em elaborações teóricas, ainda que tangenciando por extensão a situação da economia brasileira. Nessa perspectiva, podem ser citados autores como Campos (BIDERMAN; COZAC; REGO, 1996; CAMPOS; SIMONSEN, 1976), Gudin (BIELSCHOWSKY, 2001; GUDIN, 1952), Bulhões (SARETTA, 2001) e Simonsen (1979; 1995).

Dentro do artefato conceitual do primeiro grupo, o entendimento de “modo de produção colonial” advindo das teses de Caio Prado Jr. (2012) pode ser considerado uma espécie de definição mestra do assunto. As análises históricas de Prado Jr. utilizam as lutas de classes constituídas no seio do processo de colonização do Brasil, calcadas em um modelo de colônia de exploração modulado para os interesses de uma classe. Dessa forma, a concentração de riquezas e a propriedade privada

constituem o eixo de estabilidade das atividades produtivas desenvolvidas no Brasil. As alterações dos ciclos produtivos ocorridas desde o século XVI – com o pau-brasil litorâneo, a cana-de-açúcar nordestina, a mineração na região das Minas Gerais – tinham como finalidade a renovação da exploração de grupos sociais hierarquicamente superiores na escala produtiva, seja por meio da divisão social interna, seja pela sistemática intercontinental de dominação colonial.

Tão importante quanto as ideias de Prado Jr. na classificação cíclica das atividades produtivas brasileiras é a definição de Furtado (2009; 2013) relativa à formação do Brasil em sua condição de país subdesenvolvido. Através de uma indumentária analítica amadurecida por métodos advindos da teoria macroeconômica keynesiana e especialmente de considerações a respeito das peculiaridades culturais latino-americanas e brasileiras, Furtado classifica a apropriação territorial, a acumulação de capital, a demografia, a geração de renda e as relações comerciais externas sob a ótica da posição da colônia portuguesa (e do Brasil independente) em relação aos demais países desde o séc. XVI a até o XX. A marca principal das transformações nos ciclos econômicos brasileiros – geradoras de “estabilidade” para a manutenção do poder de alguns grupos sociais – é a constante submissão e dependência das deliberações dos interesses produtivos dos países centrais, de que resultou o desequilíbrio externo as contas públicas. Em suma, o desequilíbrio marcante no balanço de pagamentos serviria como ponto de apoio para a estabilidade do papel brasileiro (em cada um de seus ciclos) no comércio mundial.

De maneira semelhante ao entendimento de Furtado, porém com a utilização da categoria *imperialismo* para dar o entendimento da dominação social subjacente aos ciclos produtivos brasileiros, a tese de Singer (2006) busca uma identificação do Brasil nas relações financeiras mundiais. Para o citado autor, o mercado mundial de capitais nutre-se das atividades produtivas brasileiras, de modo que há um agente marcadamente hegemônico que incorpora em sua atuação o protagonismo do domínio. A existência de tal agente corresponde às intervenções britânicas no comércio mundial no século XIX e à influência estadunidense no século XX, as quais possuem como característica o deslocamento de investimentos de capitais efetuados nos países periféricos desde o final do século XIX, como, por exemplo, as transações financeiras promovidas pelos Rotschild ou os investimentos em infraestrutura de Henry Ford ou de Percival Farquhar pela América Latina. A reprodução do capital corresponde ao eixo que dá estabilidade aos ciclos econômicos que entram e saem na história brasileira.

Em prosseguimento à análise da concepção de estabilidade subjacente ao paradigma dos ciclos produtivos, tem-se nas análises histórico-econômicas de Oliveira (1989; 2003) mais um exemplo de preocupação com as relações produtivas. Basicamente, o componente de dominação social toma contornos de preeminência na situação do desenvolvimento (sempre imperfeito e inconcluso) da economia brasileira.

Oliveira identifica no caráter subordinado da economia nacional e no domínio oligárquico reacionário as bases para o impedimento de uma forma econômica moderna no Brasil dos primeiros anos do século XX. Um desequilíbrio cambial que atende aos interesses da oligarquia cafeeira (real detentora do único acesso ao crédito e aos principais bens de consumo do país) e o arcaísmo na política econômica determinam a condição nacional pré-capitalista. Os desequilíbrios regionais e a miséria são acompanhados da estabilidade de lucros de oligarcas, o que só foi superado com a transformação modernizadora de Vargas nos anos 1930.

Em prosseguimento da evolução do capitalismo brasileiro, apesar da ampla modernização dos meios de produção e da complexificação da sociedade urbana após os anos 1940, manteve-se a estabilidade da dominação social por uma elite em prejuízo da massa de trabalhadores (principalmente os da produção rural), em um constante movimento de concentração de renda, expresso na desvalorização salarial imposta aos trabalhadores da indústria e na marginalização dos trabalhadores rurais no que diz respeito ao acesso a direitos básicos. Juntamente com isso tudo, o Estado brasileiro teve um movimento pendular entre a democracia e o autoritarismo, combinando-se com a concentração de riqueza e com o acesso ao consumo e à renda, até a chegada da década de 1970 – época do término da análise de Oliveira (2003). Isto faz entender que os custos sociais foram imprescindíveis para a manutenção da estabilidade da dominação de certa elite econômica ao longo da história.

Com as mesmas investidas analíticas, no intuito de observar as flutuações cíclicas e prováveis estabilidades ou instabilidades na economia, pensadores de matriz doutrinária “conservadora”, tendentes a aderir ao ideário liberal e à naturalização das formas econômicas – sejam elas iguais (livre-concorrência) ou desiguais (concentração da renda) – caracterizam-se por darem maior atenção às abstrações técnicas ou axiológicas do mercado e explicações a-históricas da economia brasileira.

É impossível referir-se ao pensamento desse paradigma sem considerar a influência de Gudin (BIELSCHOWISCK, 2001; GUDIN, 1952) para sua constituição. Assumidamente um pensador da economia que possuía rígidos princípios voltados para a defesa do livre-mercado, Gudin é por vezes considerado como o “primeiro neoliberal brasileiro”. De entendimento sobremaneira técnico a respeito do funcionamento dos mercados, Gudin defendia a redução mínima do Estado e sua total adequação ao desenvolvimento econômico do País mediante sua plena inserção no comércio internacional.

Para Gudin, o Brasil seria um país de produção primário-exportadora por excelência, e a tentativa nacionalista de desenvolvimento industrial atravancava a consumação de uma estabilidade da economia (a industrialização deveria vir por meio de avanços gradativos de tecnologia aplicada à atividade agroexportadora). As oscilações de preços, de demandas e de variações de renda dos

países compradores de produtos primários brasileiros eram a causa da instabilidade econômica do país. A superação disso passava pela formação de estoques de compensação, que seriam criados pelo Estado por meio do aperfeiçoamento do sistema financeiro nacional e de uma diversificação gradativa da produção, sem choques de intervenção estatal.

O receituário estabilizador conservador parece ser a base do paradigma dos ciclos de preços. As equações matemáticas eram as ferramentas básicas e os fins seriam atingidos por meio de teorias do equilíbrio geral de preços e da concorrência perfeita. Bulhões (SARETTA, 2001) é outro intelectual defensor dessa perspectiva. Crítico dos modelos cepalinos, acreditava que os estudos advindos da periferia ou que explicavam de modo diverso as relações econômicas pela via da América Latina pouco colaboravam para explicar o Brasil, pois suas concepções sobre economia eram mais objetivas e tinha mais afinidade com as grandes teorias quantitativo-monetárias clássicas.

Defensor inveterado da busca pela estabilidade monetária no Brasil, Bulhões tinha como estratégia de desenvolvimento a defesa de um modelo macroeconômico que percebia a necessidade de entrada de capitais externos, pois o país não possuía condições para formar poupança nacional e transformá-la em investimento.

Nessa tradição paradigmática, é impossível uma explicação que conceba a rigidez doutrinária liberal sem considerar a contribuição de Campos (BIDERMAN; COZAC; REGO, 1996; CAMPOS; SIMONSEN, 1976) como referência fundamental. Sua noção de economia apresenta-se invariavelmente vinculada a uma conotação político-ideológica sobre a necessidade de minimizar o Estado e maximizar os mercados enquanto elementos objetivos de orientação das ações econômicas. Nesse sentido, por exemplo, a sua concepção acerca do Golpe de 1964 era de uma revolução que tinha por finalidade a busca da estabilidade da economia – consubstanciada por uma medida sua enquanto *policy maker*: o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), redigido em parceria com Octávio Bulhões, o qual visava promover reformas institucionais de modernização da política monetária (como a criação do Banco Central do Brasil) e combate à inflação por meio de ajuste fiscal (ressaltando-se desde aquele tempo a preeminência do Estado enquanto ente desestabilizador e inflacionário).

O último exemplar que sedimenta de modo acentuado o paradigma de enfoque no ciclo de preços é Simonsen (1979; 1995). Intelectual de acuidade voltada para a dinâmica de preços e mercados, concebia a estabilidade econômica como uma tarefa de controle de preços desde o seu nascedouro. Isso se daria por meio do conceito de produtividade, por conta de uma redução de custos de produção e uma vinculação da produção com o índice de preços. Tal exercício de correção dar-se-ia por meio de uma tarefa em que o papel do Estado deveria ser facilitar o crescimento da produtividade. O receituário liberal deveria ser aplicado conforme as suas premissas básicas: redução das despesas fiscais combinada com a diminuição da receita por meio de reforma tributária,

e a subsequente correção de preços e salários por meio de flutuação de mercado e redução de medidas corretivas por parte do Estado, a fim de promover a estabilidade econômica.

Percebe-se na classificação de alguns dos clássicos do pensamento econômico brasileiro a tendência ampla a atribuir um sentido à estabilidade ou instabilidade da economia. Seja através de diagnósticos heterodoxos da estabilidade econômica – que levam em conta elementos histórico-sociais e as relações políticas existentes – seja por meio de explicações ortodoxas de métodos de superação de instabilidades, através do estricto binômio *política fiscal* e *política monetária*, tem-se a evidência de uma clivagem que a partir dos anos 1970 e 1980 tomou um rumo de superação baseado em planos heterodoxos na forma, mas de efeitos ortodoxos nos conteúdos, por meio de transformações estruturais das economias mundial e brasileira, bem como de mudança de perfil intelectual de determinada corrente de pensamento econômico brasileiro no mesmo contexto.

1.2 A problemática da economia brasileira nos anos 1970 e 1980: conjuntura econômica, planos heterodoxos na forma e ortodoxos no conteúdo.

Os trabalhos citados anteriormente não são pesquisas situadas estritamente no campo metodológico, epistemológico e político-profissional da historiografia. Apesar de não serem trabalhos de historiadores, as análises clássicas citadas tratam das chaves de conhecimento estabilidade/instabilidade e são capazes de proporcionar interpretação da significação do vivido histórico (DOSSE, 2003) da economia brasileira. Por um lado, explica-se analiticamente que a economia brasileira passa por uma série de desigualdades e conflitos por meio dos quais se adquire a estabilidade do sistema econômico; por outro, assume-se um papel de propositor moral da história, esquecendo-se o constructo passado e projetando-se transformações futuras no sistema econômico (especialmente nos mercados) para fins de estabilização.

Dando continuidade a essa perspectiva, analisa-se adiante o cenário econômico presente nos anos 1970 e 1980 e a elaboração de teorias que pressupunham a superação da instabilidade (percebida historicamente, por meio de consenso em um círculo de intelectuais) por meio de choques de estabilidade macroeconômica presentes em planos que abordariam os problemas da moeda e dos preços no país.

Em primeiro lugar, é necessário ter em vista alguns eventos e características que denotam certa originalidade no período histórico em foco. A afirmação acerca do impacto do choque do petróleo (ocorrido em 1973), promovido pela alta de mais de 400% no preço do barril por parte do cartel da OPEC (em português, OPEP, Organização dos Países Exportadores de Petróleo) em meio às tensões no Egito e em Israel não é uma novidade argumentativa. Outros eventos setentistas, como o esgotamento do modelo de acumulação da “era do ouro” do estado de bem-estar social e a

emergência de políticas orientadas pela ideologia neoliberal – naquele momento, em processo de elevação hegemônica global – não são novidades nas análises econômicas e políticas do período (HOBSBAWM, 1995; ANDERSON, 1995). É com base nesses repisados eventos e ideias que se precisa entender a originalidade do período.

A questão nevrálgica que se manifesta de modo inovador no período diz respeito à reação brasileira diante do contexto hostil de *perfect storm* formado na época. Como o Brasil portou-se nesse cenário em que se desenhava a tão propalada “dominação neoliberal” dos mercados? Percebe-se no histórico de políticas econômicas nacionais que o Brasil estava em meio a um período de ampla implementação de políticas públicas desenvolvimentistas e em plena vigência de um ambicioso plano de desenvolvimento¹⁵: o II PND.

Por meio do II PND, algumas afirmações são construídas e servem para retratar essa resposta brasileira. A primeira – e principal – serve para atribuir ao plano a capacidade de levar ao desenvolvimento do setor econômico situado no topo da escalada da matriz departamental de Kalecki (apud YOUNG; SILVEIRA, 1988): a *industria de bens de capital*, que é capaz de agregar valores da maneira mais efetiva no conjunto das atividades produtivas de uma economia (CASTRO; SOUZA, 1985).

Ainda sobre o II PND, em segundo lugar, deve-se considerar que ele teve forte teor nacionalista, apesar de sua composição matizada entre os quadros da elite tecnocrática responsável por sua execução (por exemplo: Mario H. Simonsen era um de seus integrantes) e não totalmente aderida ao desenvolvimentismo estatal. Havia um convívio entre polos de entendimentos distintos sobre a macroeconomia, o que servia para animar os debates sobre o desenvolvimento e proporcionava um bom ambiente para a elaboração de ideias práticas necessárias a um plano de desenvolvimento. O II PND atribuía ao Estado o papel de protagonista na promoção do desenvolvimento, sobretudo na rubrica de demanda por meio de *investimentos* (MANTEGA, 1997).

Em terceiro lugar, o II PND deve ser considerado como fundamental para o enfrentamento anticíclico do cenário de diminuição gradativa da oferta de liquidez no mercado de capitais na década de 1970, pois possibilitou uma espécie de protelação do crescimento do milagre econômico; e em quarto lugar, deve-se considerar também o rescaldo da participação do Estado como indutor da demanda agregada no período: o crescimento de despesa pelo fomento ao consumo por meio de crédito – seletivo, ao alcance somente de alguns, segundo Oliveira, 2013. A administração de preços monopolizados e os controles microeconômicos - que promoviam a estatização de perdas e socialização de dívidas – e as despesas na execução de grandes projetos hidrelétricos, rodoviários, portuários e aeroportuários, criaram um passivo fiscal que implicaria em severa alteração de preços, o processo inflacionário que fora sentido na década seguinte.

¹⁵ O II PND, o Plano Nacional e Desenvolvimento que acompanhava o crescimento econômico do “Milagre Brasileiro”. Desenvolvido por João Paulo dos Reis Veloso e posto em prática pelo governo do Presidente Ernesto Geisel (1974-1979).

O ano de 1979 é decisivo para a mudança do fluxo internacional de capitais e a culminância da crise iniciada com o choque do petróleo de 1973. Naquele ano, a valorização da taxa de juros promovida pelo Banco Central dos EUA (*Federal Reserve*, comandado pelo economista Paul Volker) pelo temor da inflação em seu país, somada a uma nova alteração do preço do petróleo, levou o mundo a uma nova reconfiguração. Numa tese em que analisam essa situação, Belluzzo e Almeida (2002) defendem que essa conjuntura internacional fez cair o preço do dólar, conteve a liquidez no mercado de capitais e levou o Brasil a envolver-se numa situação de endividamento de total insolubilidade, um esquema piramidal de Ponzi, em que a entrada de crédito passou somente a cobrir os serviços de passivos anteriormente adquiridos, em momento de maior liquidez externa. Em outras palavras, as finanças nacionais pagavam com crédito novo os juros de débitos antigos, isso tudo mantido por um plano de encampação de dívida privada (esta originalmente devedora de capitais externos, adquiridos em bancos estrangeiros) desenvolvido ao longo da década de 1970.

A crise internacional chegou ao pico no final dos anos 1970 e o governo brasileiro criou uma política de ajustamento na primeira metade dos anos 1980, a fim de buscar a liquidação de contas das empresas privadas brasileiras no exterior. Esse exercício tinha em vista a preservação do funcionamento das empresas privadas, com a manutenção de suas taxas de lucro e a responsabilização por passivos em moeda nacional (BELLUZZO; ALMEIDA, 2002: 97-128). Essa lógica não serviu para as contas públicas, sobretudo para as finanças das empresas estatais, que sofreram com passivos em dólar e desembocaram nos tão conhecidos problemas de atividade econômica dos anos 1980: a década perdida, com baixo crescimento relativo e solapada pela hiperinflação (CRUZ, 1998).

A realidade histórica das décadas de 1970 e 1980 apresenta uma gama de elementos que demandam atenção do observador que se proponha a analisá-la. Tais características indicam aspectos de relevo para o decorrer dos anos, pois novos atores e objetos de interesse estavam postos no cenário capitalista mundial, com coincidências que necessitam de olhar cuidadoso para a continuidade do entendimento sobre a economia nos anos seguintes. Por exemplo: o Brasil logrou crescimento vultoso e conquista de uma planta industrial de bens de capital exatamente numa época em que a propriedade intelectual e o desenvolvimento tecnológico atrelado a patentes estivessem prestes a promover uma virada no modelo produtivo predominante (TACHINARDI, 1993; STIGLITZ, 2003: 225).

Outro traço concomitante no período em foco a ser considerado é o fato de o crescimento brasileiro baseado no modelo industrial ter sido infligido por dificuldades de contas exatamente numa época em que ocorriam transformações da ordem mundial, com uma alvissareira derrocada da guerra fria na década de 1980 e a introdução da China como potencial chão de fábrica mundialmente competitivo a partir da abertura iniciada naquele momento (KISSINGER, 2011: 212). Enfim, essa

situação enigmática do período impingiu ao Brasil uma série de dificuldades que culminariam numa intrigante saga pela estabilidade da moeda e dos preços nos anos 1980.

Nesse cenário fértil de transformações e de necessidade de novas tomadas de posição – por parte tanto dos países periféricos quanto dos centrais - inicia-se com o processo de integração entre mercados ao redor do globo. A terceira onda democrática - comandada pelos Estados Unidos em pleno declínio da guerra fria –, a desintegração do bloco soviético e a desmobilização da hegemonia da influência produtiva do Estado (HUNTINGTON, 1994; PRZEWORSKI, 1994) tiveram como consequência o surgimento de oportunidades para a exploração do capital nos processos de transição de regimes autocráticos para democracias de mercado. Privatizações de empresas estatais e uma ampla financeirização das relações econômicas abriram um período altamente complexo e multifacetado.

Em matéria de complexidade, as novas experiências econômicas provocaram o que Luhmann (2011) chama de elaboração de alternativas de diferenciação na vida social por meio de um *sistema autopoiesis*. Para o referido autor, os sistemas sociais correspondem a encaixes comunicativos desenvolvidos em uma forma social única por certas pessoas em determinada atividade, e a elaboração dessa forma tende a estabelecer uma identidade própria, um jeito de ser do aglomerado social.

A acumulação dessa forma comunicativa provinda de uma identidade cria um nicho social peculiar, um sistema social. Este possui o que Luhmann (2011: 101) chama de “encerramento operativo”, ou seja, uma maneira de encerrar-se em si mesmo, provocando uma diferenciação em relação ao seu entorno – os demais sistemas sociais. Fenômeno típico das modernas sociedades de massa, tal diferenciação tem por finalidade tornar a manifestação da vida social inteligível para os próprios membros do sistema, de modo a simplificar em alguma forma comunicativa específica a sua existência em meio ao emaranhado da complexidade social que os envolve em seu entorno. Esse movimento ocorre sempre que um sistema social necessita de especificação, descolando-se de outras formas sistêmicas por meio de uma unidade em processo *autopoiesis* (que se autoestabelece como diferença).

O sistema *autopoiesis* ocorre, por exemplo, no caso da elaboração de uma nova disciplina acadêmica (que pode possuir uma forma comunicacional e uma unidade de lógica própria) que se descole de um complexo sistema de disciplinas presas a uma grande-área, as quais, por sua vez, correspondem a uma forma simplificada encontrada num encaixe específico junto ao grande complexo de conhecimentos científicos, que certamente corresponderá a um desdobramento sistêmico decorrente de um sistema mais amplo ocorrido em algum momento da trajetória epistemológica.

O acúmulo de transformações sistêmicas nas finanças globais a partir dos anos 1970 e também nos conhecimentos relativos a elas pode ser percebido nesse movimento contínuo de especificação e simplificação de mecanismos e formas comunicativas. O lastro monetário baseado no padrão ouro fora o primeiro ato de superação do modelo econômico anterior (SAYAD, 2015: 195-197). Com o fim desse lastreamento, o dólar torna-se reserva de compensação para os bancos centrais emissores das demais moedas e títulos. Em decorrência disso os EUA passaram a exercer ainda mais influência sobre as finanças mundiais, por meio da moeda adotada não somente como meio de pagamento internacional, mas também como reserva de valor para o desdobramento de criação de praticamente todas as moedas no mundo.

Através dessa transformação macroeconômica global, surgiram outros elementos de “inovação” microeconômica nas negociações do mercado de capitais financeiros. Estes elementos vieram por meio de inovações contratuais baseadas em brechas de ação presentes nas débeis regulamentações dos mercados, e posteriormente foram oficializados e incentivados pela gestão de controle mobiliário dos anos 1970 e 1980. Essas “inovações” correspondem à liberalização de maior alavancagem de dívida sobre ativos financeiros (as instituições passaram a ter maiores limites de endividamento em relação aos seus ativos patrimoniais e financeiros), às securitizações de operações (a inserção de terceiros como parte garantidora de negociações, resultando em maior incidência de ágio) e ao mercado de derivativos, alargando-se a possibilidade especulativa por meio de negócios futuros.

A mudança no sistema aumentou artificialmente a riqueza financeira. De acordo com Krugman e Obstfeld (2006: 74), essas “inovações” no mercado financeiro proporcionaram vultosos lucros aos bancos e a alguns afetados pela multiplicação de títulos de risco, favorecendo o rentismo em geral. A lógica de velocidade das inovações afetou também a maneira de os bancos centrais mobilizarem recursos, como a refixação de títulos por meio do encurtamento de prazos de pagamento (algo que torna o Banco Central dependente de prover respostas rápidas ao mercado), a flexibilização de negociações interbancárias e as disputas internacionais por recursos entre países periféricos – com taxas de juros elevadas no intuito de atrair capital financeiro, por vezes, estritamente especulativo.

Em um mundo cada vez mais repleto de especificidades, ocorreram respostas na mesma direção para a regulação dos mercados de capitais financeiros. Desde os anos 1970, percebe-se de modo geral a existência exígua de acordos internacionais para regular as operações de mercado financeiro e o manejo de seus capitais. Apesar de terem sido criadas instruções de trabalho Fundo Monetário Internacional (FMI), pelo Banco Mundial ou por organizações não financeiras, mas voltadas para a concertação internacional - como a Organização das Nações Unidas (ONU), essas instruções se restringem a definir modelos de distribuição e organização de contas nacionais, a

pontuais acordos de obediência firmados para fins estritos de captação de crédito junto a essas instituições financeiras (o famoso “acordo com o FMI”) ou aos pactos de transações bancárias conhecidos por “Acordo da Basileia”¹⁶. As normas que regulam as atividades dos mercados de capitais financeiros são circunscritas à soberania nacional de cada país e não existem grandes acordos de regulação macroeconômica, basicamente, desde *Bretton Woods*, ao final da II Guerra Mundial.

Cada vez mais fechados no âmbito fronteiriço dos Estados nacionais, os processos decisórios que normatizam o quantitativo e os preços de títulos públicos para negociação, as taxas de juros e câmbio, os limites de disponibilização de papel-moeda e as exigências acerca da prestação de contas no estabelecimento de contratos de negociação são definições cada vez mais nacionalizadas, voltadas para regular fluxos de capitais a cada dia mais voláteis e globalizados. Obviamente, a desregulamentação dos mercados serve aos interesses dos agentes econômicos melhor posicionados nas relações financeiras (aqueles que possuem acesso mais fácil a crédito, que possuem influência sobre governos nos países mais ricos e os que possuem os maiores volumes de “trabalho morto” acumulado). Em suma, as regras financeiras universais são demasiadamente baseadas na autodeterminação soberana de cada país, e isso beneficia a quem possui privilégios ante a desproporção de recursos.

Uma constatação inequívoca do processo histórico contemporâneo pós-1970 diz respeito à sobrevalorização do saber técnico e à incipiência da atividade política no acompanhamento desse saber. A política foi lançada a uma espécie de “série b” das chefias de Estado. Ao referir-se aos impactos da globalização, afirma Eli Diniz (2000: 27) que “(...) a ênfase no poder decisório dos altos escalões burocráticos e a crença na infalibilidade do saber técnico traduziram-se no reforço do chamado núcleo duro do Estado, acentuando o divórcio com a política”. Isso se reproduz na formação de quadros para a assunção de funções no processo decisório. Além disso, na trilha da valorização técnica ocorreu, nos anos 1970 e 1980, um notável avanço na formação de quadros profissionais de alta especialização técnica, capazes de operar o sistema econômico Estado/mercado. Alguns desses profissionais eram advindos de posições políticas situadas no espectro da esquerda e muitos deles tinham histórico de militância contrária à ditadura militar brasileira e pertenciam às fileiras da guerrilha – portanto eram anti-institucionais e revolucionários no tocante aos princípios políticos.

A alta especificação técnica dos quadros que passam a comandar o aparelho estatal lembra explicação de um operador de Estado estadunidense, Robert Reich (1993), sobre a situação do trabalho no limiar do século XX. Em análise que parece ter sido traçada em frente ao espelho, e não

¹⁶ Os Acordos da Basileia começaram a se desenvolver em 1974, em um comitê sediado na cidade suíça de Basileia que que a incumbência de criar normas para supervisionar o sistema bancário internacional. Desde 1988, três acordos foram firmados pelos integrantes do comitê, que possui membros de 27 países (KRUGMAN; OBSTFELD, 2006: 637).

perante a realidade global do trabalho industrial que se redistribuiu pelo globo, Reich (1993) afirma que o mundo do trabalho tende a ser conduzido por atividades que demandam alta formação escolar, pensamento sistêmico e altamente abstrato, grande capacidade de colaboração e alocação privilegiada de recursos no setor de serviços, engolfando e direcionando o setor de bens. Mais do que analisar o capitalismo contemporâneo, Reich constrói proposição normativa típica de um *theoric manager* que aconselha sobre sucesso em carreiras profissionais: ele defende que “analistas simbólicos” serão as principais lideranças nesse processo, ocupando espaços de dirigentes nas esferas de poder privadas (por extensão, o agente de Estado Reich pode aplicar essa lógica aos agentes públicos) por meio de noções específicas sobre comportamento social de mercado e de instrumentos comunicacionais para operar tarefas e estabelecer normas.

Por meio de todas essas características de aperfeiçoamento simbólico de atividades de direção político-econômica, as categorias estabilidade e instabilidade passaram a compor o instrumental léxico de economistas e agentes públicos com força ainda maior. Como a tradição do pensamento econômico já tem apreço por essas categorias, tem-se em suas atividades técnicas uma espécie de depósito de união de competência para tratar do assunto. Foi isto o que ocorreu com os grupos que trabalharam nos planos de estabilização dos anos 1980.

1.3 A instabilidade da inflação inercial: ideias e plano de estabilização dos anos 1980 às vésperas do Plano Real.

A procura por estabilidade econômica passou por um processo de especificação que seguia na esteira de desdobramentos evolutivos da teoria econômica, ao mesmo tempo em que, num contexto premente, estimulava a elaboração de reflexões a respeito do que ocorria no país.

O fenômeno da hiperinflação possui poucos antecedentes históricos além do Brasil e de América Latina (CARDOSO, 1989). Tratada como uma “jabuticaba” no cotidiano reflexivo dos economistas, por conta de sua quase exclusiva existência nessa região, a hiperinflação brasileira pode ser comparada à alemã dos anos 1920, em um exercício comparativo que serve para identificar similitudes e idiosincrasias, expressão ainda mais forte da raridade do fenômeno brasileiro.

De acordo com Sayad (2015: 131), a hiperinflação alemã precisa ser observada como fruto de uma sequência histórica de guerras e dismantelamentos da ordem social ocorrida desde o final do século XIX naquele país – da guerra franco-prussiana dos anos 1870 até a I Guerra Mundial, na década de 1910, com dizimação demográfica acentuada e o dismantelamento total de instituições, apesar de tratados como o assinado em Versalhes (1917).

A sequência de desastres sociopolíticos com elevada magnitude serviu para estabelecer entre os alemães uma tremenda confusão de visões e expectativas (convertidas em “bagunça de preços”

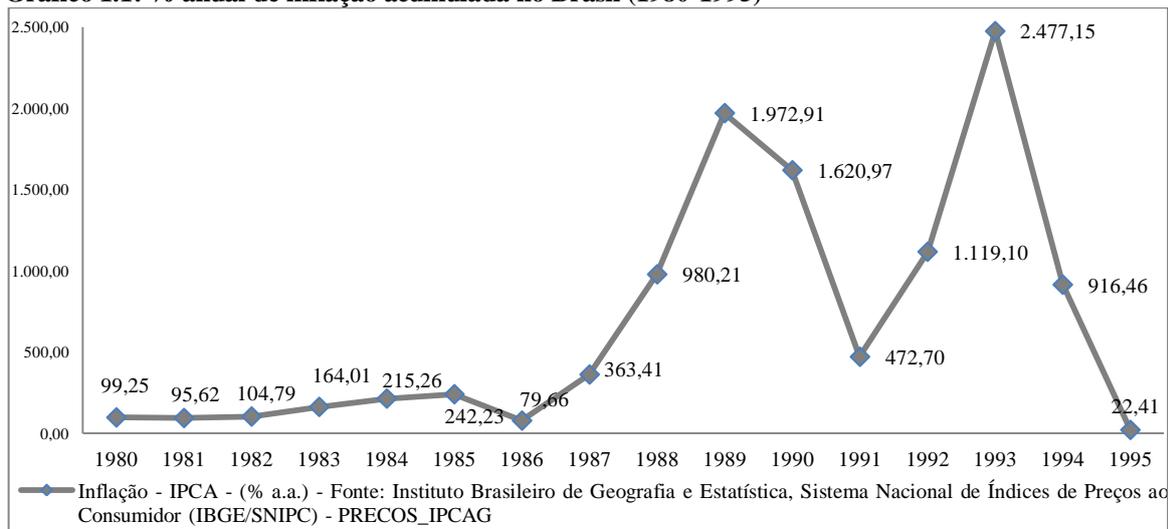
nos mercados), acontecimentos que por si não podem ser a causa da inflação brasileira dos anos 1980. No entanto, um elemento macroeconômico comum é citado por Sayad e serve como ponto fundamental para o entendimento do fenômeno (inclusive, para o movimento de adesão de intelectuais a uma visão liberal acerca das causas do fenômeno hiperinflacionário no Brasil, como se verá mais adiante): o desequilíbrio fiscal alemão era baseado em altas despesas do Estado em meio à sequência de prejuízos advindos dos conflitos (despesas de reparação), de modo que a elevação inflacionária servira como modo de irrigação de recursos fiscais por parte do governo, o chamado *imposto inflacionário*.

O crescimento gradativo dos reajustes de preços era o movimento de defesa de quem comerciava produtos naquela circunstância histórica alemã, de modo que a emissão de moeda por parte do Estado findava o círculo vicioso de instabilidade de preços. Para Sayad (2015: 133), a superação da hiperinflação alemã deu-se pela combinação entre desvalorização da taxa de câmbio (marco/dólar) e o coincidente acordo histórico de renegociação das dívidas externas alemãs – o que saneou as contas do tesouro alemão, provocando um significativo ajuste fiscal no déficit público e os consequentes efeitos desse ajuste sobre a inflação.

A experiência histórica alemã reverbera amplamente entre os estudiosos de estabilização monetária. Vários aspectos do que foi descrito acima puderam ser utilizados pelos ocupados com a problemática inflacionária brasileira. Para acompanhar as idiossincrasias vividas no período histórico brasileiro de hiperinflação, dois eventos necessitam de maior detalhamento: 1) o movimento hiperinflacionário brasileiro em si; 2) a influência política externa do neoliberalismo, sobretudo, incorporada a um evento emblemático chamado *Consenso de Washington* e à dinâmica política interna do processo de redemocratização brasileira. Após isso, far-se-á uma exposição detida da elaboração explicativa tupiniquim, pois esta possui uma teorização bastante peculiar, conduzida pelo conceito de *inflação inercial*.

O fenômeno inflacionário possui um número imenso de causas. Das alterações climáticas na produção de alimentos até as alterações sociais decorrentes de guerras, a lista pode crescer imensamente. No caso brasileiro dos anos 1980, conforme as colocações acima e as considerações sobre o argumento lógico da inércia proporcionada pela indexação (exposto a seguir), tem-se no cenário dos anos 1970 a sua causa maior, com a elevação do preço do petróleo, a insolubilidade da dívida externa e a alta de juros nos EUA. De fato, a manifestação de descontrole inflacionário brasileiro pode ser percebida neste gráfico:

Gráfico 1.1: % anual de inflação acumulada no Brasil (1980-1995)



De acordo com Sayad (2015: 131), Phillip Cagan considera como hiperinflação uma inflação de 50% ao mês. Evidentemente, essa taxa é fruto da definição específica de um caso: a hiperinflação na Alemanha de 1923. Mais do que um percentual fixo para estabelecer quando houve hiperinflação no Brasil (ou não), faz-se necessário perceber as implicações das taxas de inflação brasileiras no que concerne à sua política monetária. Conforme explica Sayad, uma inflação de 99,25% ao ano provoca o mesmo percentual de aumento de demanda por moeda, com a emissão de 99,25% a mais de moeda e a consequente desvalorização em 99,25% do valor dela ao ano, o que provoca uma altíssima necessidade de indexação dos valores para que os reajustes acompanhem essa situação de crescimento descontrolado de preços e de desvalorização da moeda. Pelo exemplo citado, a unidade de conta era irregular ao ponto de Cr\$ 99,25 encerrar um ano inflacionário com poder de compra de somente Cr\$ 1,00.

Numa metáfora utilizada pelo referido autor, no processo inflacionário o dinheiro torna-se uma “batata quente” lançada de mão em mão com velocidade cada vez maior de desvalorização, o que inviabiliza qualquer relação mercantil. Para um choque ainda maior, aplique-se, por exemplo, o percentual inflacionário de 2.477,15% a.a. e imagine-se que sua unidade de conta passaria de CR\$1,00 para CR\$2.477,15 em um ano - ou seja, não haveria unidade de conta que suportasse tal situação de crescimento excessivo, gerando instabilidade em todo o sistema econômico.

As flutuações inflacionárias dos anos mencionados no gráfico estiveram em pleno convívio com uma ampla efervescência política. Deve-se considerar que os anos 1980 foram época da expansão de medidas ortodoxas por parte das economias centrais e que isso pautou os efeitos do que ficou conhecido como a “década perdida” na América Latina e adjacências subdesenvolvidas.

As privatizações promovidas pelo tatcherismo no Reino Unido e as reformas tributária e de desregulamentação das atividades financeiras por parte do Presidente Ronald Reagan nos EUA

foram as medidas que o Hemisfério Norte impingiria àquilo que passaria a ser o receituário liberalizante a ser adotado no Hemisfério Sul (STIGLITZ, 2003: 192-67).

O Consenso de Washington foi a correia de transmissão diplomática para a difusão desse receituário, ocorrido ao final da década de 1980 e pactuado por meio de recomendações genéricas (como “disciplina fiscal” ou “desregulamentação” - todas convergindo para a liberalização dos mercados e a abertura da economia para exploração da iniciativa privada) acertadas entre economistas do FMI e do Banco Mundial e repassadas a chefes de Estado de países periféricos da Ásia, da África e das Américas.

Fazendo uma espécie de *mea culpa* pelo acesso privilegiado a informações e tomadas de decisão, o economista Joseph Stiglitz¹⁷ pondera que o processo de abertura econômica encabeçado pelo governo dos EUA nos anos 1980 e 1990 foi feito de maneira desequilibrada, voltada principalmente para a expansão internacional do sistema financeiro dominado pelos EUA. Stiglitz afirma que a exportação de portentosos serviços bancários estadunidenses era o carro-chefe da intervenção global daquele país, mas que foi não menos importante a perversidade exercida sobre outras atividades econômicas cuja manutenção dependia da proteção estatal dos países periféricos, tais como a agricultura, as indústrias latino-americanas e atividades produtivas dependentes de propriedade intelectual de domínio dos países centrais.

O cenário brasileiro consistia em um conjunto acelerado de transformações postas pela ausência do seguinte dilema: a abertura econômica deve acompanhar a abertura política? Pelos registros históricos brasileiros, uma série de ebulições sociais provocadas desde o final dos anos 1970 davam conta do momento crepuscular do regime ditatorial brasileiro e exigiam abertura política, mas não a abertura de mercado.

Embora o entorno internacional tendesse a pressionar o Brasil para a referida abertura ainda nos anos 1980, todas as atenções estavam destinadas à abertura política, e a problemática predominante na economia condizia estreitamente com o combate à inflação. Nessa linha, o primeiro Presidente civil brasileiro que se seguiu à ditadura militar (José Sarney, de 1985 a 1990) tomou em seu mandato quatro medidas malogradas de estabilização marcadas por estratégias aproximadas: os planos Cruzado I e II, Bresser e o Plano Verão. Na mesma sequência, *grosso modo*, estes planos tomaram, respectivamente, as seguintes medidas: promover o ajuste fiscal (embora controverso entre integrantes da equipe econômica) e o congelamento total de preços; congelamento de preços com associação ao congelamento salarial, reajustado por meio do instrumento “gatilho salarial”; desinflação por meio de uma simplificação nas indexações (uma sensível alteração na correção monetária, mas sem atacar o foco do problema, a reprodução inercial do aumento dos preços no mercado) e do congelamento parcial de preços; e congelamento de preços com controle cambial

¹⁷ Ganhador do Prêmio Nobel de Economia em 2001, foi Presidente do conselho de assessoramento econômico do Presidente dos EUA, Bill Clinton, entre 1995 e 1997.

(MODIANO, 1989: 357-381). Não houve entre eles um efetivo enfrentamento à reprodução inercial do aumento de preços, mas somente controles artificiais deles e substituição da indexação pela correção monetária por outros métodos (como os congelamentos).

Os planos heterodoxos dos anos Sarney respondiam à mobilização política de alta intensidade da sociedade civil brasileira daquele período. O clamor presente era por abertura política e combate à inflação, mas com expansão de direitos sociais, de modo que alterações radicais no regime fiscal no sentido de liberalização e diminuição do Estado poderiam ser vistas como medidas contrárias ao sentimento do período (todas as medidas de ajuste fiscal do período ficaram inconclusas, desde o plano Cruzado I a até o Plano Verão). Assim como o refluxo inflacionário que vinha depois de cada plano malgrado, perceptível nos momentos de pico inflacionário apresentados no gráfico anterior, houve também a manifestação de um refluxo de demandas sociais que estavam represadas desde décadas, por conta do regime autocrático.

Em meio aos planos heterodoxos, ocorreu processo constituinte por meio da Assembleia Nacional Constituinte dos anos de 1987 e 1988, adicionando-se ainda mais demandas que convergiam para a expansão fiscal. Ora, os direitos sociais legitimamente reclamados pela sociedade encerravam-se em gastos públicos quando de sua inserção no quadro orçamentário do Estado. Tem-se nesse paradoxo de altas demandas sociais e baixa contenção fiscal um componente que, somado à falta de crescimento econômico, veio a formar um caldo inflacionário perverso.

Na sequência dos anos Sarney vieram as “tragédias colloridas” na economia. A combinação entre a falta de compromisso do governo Collor com a sociedade civil e as exigências éticas das instituições do Estado brasileiro levou à esdrúxula combinação de abertura de mercado, ajuste fiscal e a confisco de ativos financeiros das famílias e empresas.

Essencialmente, o Plano Collor contemplava princípios liberalizantes com controles arbitrários, ao unir controle fiscal e monetário e barreiras comerciais (seguindo, de certo modo, o receituário do Consenso de Washington). De acordo com Pastore (1991: 170), a tentativa quase totalitária de controle do agregado monetário nacional expresso no conceito *M4*, ou seja, o controle sobre a circulação de papel-moeda, os depósitos bancários, os títulos de renda fixa e títulos públicos, a poupança e os títulos emitidos pelos próprios bancos, não serviu para conter a inflação. O resultado foi desastroso, pois tamanho exercício de intervenção financeira não solucionou o problema da inércia inflacionária e causou celeuma na população em geral.

O cenário histórico combinando inflação gigantesca, culto ideológico pró-mercado difundido internacionalmente e ebulição social com medidas experimentais de governos de uma “nova república” criou um ambiente de estímulo para a produção teórica sobre a inflação, o qual se desenvolveu ainda na década de 1980. A conjunção de análises histórico-heterodoxas (ou seja, definições de economia que mesclam políticas fiscal e monetária e que estão calcadas em

perspectivas que levam em conta aspectos sociais da economia) com a tecnicidade ortodoxa de proposição de mudanças econômicas por meio de abstratas medidas fiscais e monetárias pode ser percebida por meio da aproximação de antigos militantes de esquerda com teorias econômicas situadas de maneira mais próxima à *hard science* monetarista.

Pio (2001: 31) aponta como exemplo dessa tentativa de superação do abismo teórico em questão as ideias de Mario Henrique Simonsen sobre a estabilização de preços (ruptura com indexadores de preços, índices que serviam para reajustar os preços periodicamente no mercado), as quais foram encampadas por estudiosos de matriz formativa heterodoxa, representados por um grupo de jovens intelectuais que saíram do Brasil em pleno ocaso da ditadura (final dos 1970 e início dos 1980) para fazer pós-graduações nos Estados Unidos (em contexto de ênfase nos especializados em planos de estabilização e da problemática monetária internacional, tendo expoentes nomes como Robert Mundell, Marcus Fleming e Rudi Dornbrusch). Esses estudantes de economia brasileiros voltaram imbuídos de um novo aparato técnico (a matemática, especificamente a geometria algébrica) para problematizar o fenômeno inflacionário latinoamericano. Para nominar os casos presentes nos projetos de estabilização do Plano Cruzado e do Plano Real, devem-se citar os exemplos de Francisco Lopes, Persio Arida e André Lara Resende:

(...) Lopes, Arida e Lara Resende desenvolveram uma nova interpretação do processo inflacionário brasileiro. Após empreenderem diversas investigações sobre a validade da curva de philips para explicar a escalada da inflação no Brasil, eles chegaram a uma conclusão muito diferente, que destacava a importância dos mecanismos institucionais – cláusulas de indexação – para explicar a falha dos programas de estabilização ortodoxos implementados no início da década de 80. Sua contribuição teórica foi chamada de Teoria da Inflação Inercial. (PIO, 2001: 30-31).

Esse grupo, que ressignificava a curva de Phillips¹⁸, atuava no quadro docente da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), inserindo um ponto de defesa comumente encontrado nas explicações de Simonsen sobre a indexação de preços e entendendo que o processo de criação da inflação não se constituía de apenas uma simples inversão entre o nível do emprego e a taxa de inflação. Essa nova teoria traz uma explicação temporal fundamental para entender a reprodução futura da inflação, de modo que os mecanismos de indexação (as várias correções monetárias, salariais, de cambio e de ativos financeiros) lançam “para adiante” a necessidade de reajuste de preços, em um movimento *ad infinitum* (MODIANO, 1989: 349-351).

Em meio a essa mescla de aperfeiçoamento e especificação técnica e reunião de jovens economistas preocupados em explicar a situação econômica, tem-se simultaneamente, naquele contexto histórico, um movimento maior, de caráter político, que persegue a lógica de aperfeiçoamento teórico da economia capturando-a com a finalidade de colocá-la em favor de seu

¹⁸ A curva de Phillips é composta pelo seguinte corolário: considerando a intersecção entre o eixo y (representando o nível de inflação) e o eixo x (representando o nível do desemprego), quanto maior o nível apresentado pelo primeiro, menor o segundo; quando maior o nível do segundo, menor o primeiro. Isso foi ressignificado por André Lara Resende e Francisco Lopes (1981) em brilhante explicação na qual inseriram uma variável distinta do preço salarial para avaliação da aceleração inflacionária: o “choque externo”, composto por aumento do custo de insumos importados sobre a atividade industrial.

interesse. Ianoni (2009: 151) identifica essa mudança como um processo de conversão de quadros políticos do “partido desenvolvimentista” (ciosos da importância do Estado enquanto mola motriz do desenvolvimento) para o “partido liberal”, a manifestação do neoliberalismo no processo de redemocratização brasileira, por meio de uma crença redencionista pautada na abertura dos mercados brasileiros. Essa classificação de Ianoni consiste no entendimento de que houve uma gradual adesão à doutrina liberal por meio de grupos de *policy-makers* brasileiros na feitura dos planos de estabilização. Explica Ianoni, (2009:151-152):

Doze “planos” de estabilização monetária foram produzidos entre 1979 e 1991, envolvendo, de Figueiredo a Collor, sete ministros da Fazenda. O dinheiro se chamou Cruzeiro (1970-1986), Cruzado (1986-1989), Cruzado Novo (1989-1990), novamente Cruzeiro (1986-1989), Cruzeiro Real (1992-1994) e houve um sistema bi-monetário no primeiro semestre de 1994 (já inserido nas etapas do Plano Real), que abrigou a URV e o Cruzeiro Real. A hiperinflação propiciou intensos e produtivos debates, na mídia, universidades e instituições públicas da área econômica, entre ortodoxia *versus* heterodoxia, gradualismo e choque, etc. Houve um longo processo de aprendizado teórico – por entre tentativas e erros, divergências (como sobre usar ou não o congelamento de preços) e dificuldades políticas (como a de fazer o ajuste fiscal). Nesse processo, surgiu e se aprimorou a teoria neoestruturalista da inflação inercial. À medida que o cenário mudava, *policy-makers* brasileiros defensores dessa teoria (outrora vinculados aos planos Cruzado e Bresser) incorporavam ou puderam exteriorizar ideias liberais em suas formulações técnicas. Condições conjunturais e vontade política ensejaram que esse legado intelectual gerasse a concreta formulação de uma política de estabilização que, executada, logrou efetividade [o Plano Real, em 1994]. Do ponto de vista técnico, o conteúdo do Plano Real funde elementos dos pensamentos estruturalista e cepalinos, clássico e novo, como o *mainstream* econômico neoliberal. Mas cabe repetir que o conhecimento técnico foi um dos recursos de poder mobilizados no processo do Plano Real. Esse recurso foi conquistado por uma liderança política virtuosa, numa conjuntura determinada, através de ações políticas que, encadeadas a outras ações estratégicas, também relevantes para a vitória na disputa política em curso, propiciaram a reconstrução, em bases neoliberais, do Estado em crise. (IANONI, 2009: 152-153).

De acordo com essa longa passagem de Ianoni, profícua ao sintetizar o processo de conurbação entre política e economia nos planos de estabilização, percebe-se o caminho percorrido entre a teorização da inflação inercial até a culminância no Plano Real.

Nesse mesmo movimento que contempla o processo *autopoiesis* do sistema de entendimento e aplicação macroeconômica e o engolfamento político desses aperfeiçoamentos, percebe-se que há uma pavimentação do caminho fronteiro entre economia e política que passaria a dar respaldo às ações políticas por meio de um ideário advindo da Economia e até da incorporação de termos técnicos, conforme se verá no capítulo específico sobre o processo legislativo da Emenda da Reeleição, presente nesta tese – a política se “mercadologizou”, tornou-se uma relação de mercado tal como outras atividades, isso serviu para dar suporte para a governabilidade de FHC junto ao Congresso Nacional e também para propiciar negociações banais de compra e venda de votos na arena político-decisória. Houve, assim, uma formatação da retórica política por meio da influência de saberes técnicos da Economia.

2. O Plano Real: da oportunidade histórica de operação macroeconômica à doutrina político-econômica que funda um novo Estado

Após tratar do âmbito das ideias que fundamentaram o Plano Real, efetua-se a partir de agora um tratamento de seu processo operacional de feitura e dos efeitos efetivamente mensurados na economia e na política. Ele é um plano que buscava a estabilidade da economia por meio do combate à hiperinflação e foi produto de um arranjo histórico curioso.

Para balizar a análise que se segue, deve-se entender os condicionantes históricos e as armas existentes para a realização da tarefa macroeconômica de abater o alvo inflacionário: o uso dos instrumentos e objetivos macroeconômicos (MUNDELL, 1972), premissa fundamental do presente capítulo e que desdobrar-se-á em meio às análises de dados e explicações específicas do plano que se seguem.

A premissa explicativa das análises baseia-se na “teoria das vantagens comparativas” de Mundell (1972: 140). Por ela, deve-se considerar que para cada uso de instrumentos de governo na economia haverá um intuito de alcance de objetivo, culminando em um resultado (em efeitos sobre o quadro geral da economia de um país). De acordo com o referido autor, as políticas fiscal e monetária possuem suas maneiras próprias de operar e cada uma possui certo raio de alcance de objetivos. *Tecnicamente, o clássico modelo de Mundell considera que um cenário de câmbio fixo (como a “âncora nominal”), inflação alta e déficit externo é superado por meio de política fiscal retracionista (ajuste fiscal e corte de despesas) e política monetária também retraída (taxas de juros altas). O objetivo desse modelo é estabilizar os preços e reduzir o déficit no balanço de pagamentos.*

Pois bem, aplicando-se as premissas técnicas macroeconômicas de Mundell (1972) também como chave analítica do presente capítulo chega-se à seguinte explicação: essa fórmula foi aplicada em meio a certo contexto histórico de implementação do Plano Real e da agenda macroeconômica do primeiro mandato de FHC (1995-1998), e o resultado final demonstrado por uma gama de teses de autores e da análise de índices coletados do período foi *queda da inflação (não por conta da retração da política fiscal, e sim pelo modo como o câmbio fixado orientou as expectativas de preços) mas com permanência do déficit externo*. A sofisticada técnica de combate à inflação por meio da Unidade Real de Valor (URV) funcionou, mas o resultado provocou respostas inesperadas na economia. Por conta das altas taxas de juros e do real valorizado frente ao dólar, o resultado final foi uma profunda financeirização do déficit público (gastos públicos com serviços convertidos em dívida financeira) e, ao contrário do que se pensava, uma severa deterioração do déficit no balanço de pagamentos (principalmente, por conta dos reiterados déficits na balança comercial provocados pelo câmbio fixo), ocasionando em desindustrialização e aumento da dependência externa. “De brinde”, a tentativa de conter a inflação com cortes na política fiscal proporcionou um perturbador

cenário de estagnação do PIB, crescimento do desemprego e da concentração de renda ao final do mandato de FHC.

Por essa perspectiva, poder-se-á saber do antes, do durante e do após a realização do Plano Real. Isso não se restringirá a análise dos aspectos econômicos do plano: haverá também exposição de suas características políticas.

Passa-se a seguir a uma exposição na seguinte ordem: 1- expõem-se as condições contextuais de criação do Plano; 2- apresentam-se os elementos intrínsecos, os instrumentos de operação macroeconômica e os detalhes acerca da parte política desenvolvida; 3- mostra-se a situação econômica brasileira após o manejo dos instrumentos de implantação do Plano através de algumas análises; e 4- faz-se uma exposição sobre os resultados objetivados pelo ideário econômico do Plano Real, com ênfase nos seus efeitos sobre a política nacional, de modo a criar bases para uma ordem político-institucional correspondente a um novo Estado.

2.1 Condicionantes históricos do Plano Real.

A afirmação fundamental dessa passagem diz respeito às condições econômicas no momento de elaboração do Plano. A característica fundamental do momento pré-Real pode ser resumida em uma frase: expansão de liquidez monetária ao final dos anos 1980 e início dos anos 1990. A abundância de capitais disponíveis no mercado financeiro internacional propiciou uma fonte de investimentos considerados por Stiglitz (2003) como fundamental para irrigar de recursos aquilo que o referido autor considerou ser “a década mais próspera da história”. Afirma ele que após a sequência de choques econômicos nos anos 1970 e 1980, culminando na crise da bolha em Wall Street em 1987 e na recuperação construída até o seu ápice em 1992. Somando-se a isto eventos políticos que amainaram o quadro internacional de disputas – como fim da guerra fria e da Guerra do Golfo e a emergência de uma consciência global sobre a integração dos mercados ou globalização da economia, o mercado financeiro teve seu caminho pavimentado por baixos níveis de riscos para os investidores e altas taxas de crescimento.

Essa foi uma reação gradual, estabelecida ao longo dos últimos anos da década de 1980 e consolidada nos anos 1990. A impressão passada era a de que o capitalismo global parecia alvorecer rumo ao fim das tensões, à instauração geral da paz (lembrando-se as análises de Fukuyama, 1992, ao “fim da história”). Obviamente, isso corresponde a um estado de coisas exagerado que não se confirmou nos anos subsequentes, apesar do crescimento da liquidez econômica experimentado por todos os que viveram naqueles anos.

Compreender a liquidez global é fundamental para se entender como a economia brasileira se encaixou nesse cenário. É de se perguntar: quais foram as reações brasileiras diante desse cenário? Entre as frustradas experiências de estabilização ocorridas desde a segunda metade dos anos 1980

até 1992, exatamente o momento de gradual retomada de liquidez e de superação de uma recessão nos EUA, o crescimento econômico brasileiro pode ser dividido em duas fases. Na primeira houve um intenso crescimento econômico, que se estendeu pelos dois primeiros anos do governo Sarney – 1985 e 1986, ao longo dos quais a economia brasileira cresceu a taxas do PIB de 7,8% e 7,5% ao ano. Na segunda fase houve um declínio substantivo no nível de crescimento ao longo dos seis anos posteriores – com média de variação positiva do PIB em 0,4% ao ano, com máximo de 3,5% ocorrido no ano de 1987, ainda sob o efeito do aquecimento econômico dos dois anos anteriores, e queda de 4,3% em 1990. Esta contração ocorreu no primeiro ano do governo Collor, e prenunciava os tempos vindouros – de amplos conflitos distributivos e políticos no Brasil (BELLUZZO; ALMEIDA, 2002: 387).

O Brasil atravessava o processo de expansão da liquidez mundial em meio a uma desordem generalizada de sua economia. Além do fenômeno de descontrole inflacionário percebido desde o início dos anos 1980, o país envolvera-se numa espiral que continha descrença nas instituições econômicas, hiperinflação e paralisia na ampliação do crescimento, com direito a declaração de moratória da dívida externa em 1987. A isso somou-se a crise política do governo Collor, que culminou em seu *impeachment* em 1992, evidenciando-se que chegada ao ano de 1993 possuiu desarranjos de toda ordem. A bonança internacional precisava de acertos na macroeconomia para ser recapturada nos anos seguintes.

Com a ascensão de um novo Presidente, Itamar Franco (1992-1994), houve um grande pacto entre partidos de governo e oposição para garantir o mínimo de governabilidade ao Presidente. O Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) entrou no governo aos poucos e foi ocupando espaços, de modo que o Ministério da Fazenda chegou às mãos de Fernando Henrique Cardoso, após a demissão de três ministros – Gustavo Krause, Paulo Haddad e Eliseu Resende – em sete meses de governo Itamar. Somente o Partido dos Trabalhadores (PT) posicionou-se contrário ao governo, dando início a uma polarização política que se desdobraria nas disputas entre PT e PSDB pelos anos posteriores, pois o espaço hegemônico da política e da economia estava sendo ocupado pelos “tucanos” do PSDB (RODRIGUES, 2000).

Em matéria operacional, a herança deixada pelos antecessores de FHC no Ministério da Fazenda desde os anos Collor pode ser considerada um conjunto de pré-condições imprescindíveis para a execução do plano. De acordo com Belluzzo e Almeida (2002: 363-367), três pré-requisitos serviram de sustentáculo ao Plano Real: 1) ajuste fiscal promovido ainda no governo Collor, no ano de 1990, que foi um dos contributos para a recessão econômica drástica naquele ano; 2) o acúmulo de reservas cambiais, que triplicaram com a abertura comercial promovida por Collor, passando de US\$ 8 bilhões em 1989 para US\$ 25 bilhões em 1993 – tendo o ano de 1991 como chave para a atração de capitais em dólar no Brasil, por conta dos dividendos provenientes da recuperação

econômica dos EUA e do estouro de uma bolha especulativa no Japão; 3) o superávit comercial brasileiro daqueles anos, certamente por conta da combinação entre incapacidade de poder de compra brasileiro da recessiva economia brasileira e de algum vigor econômico residual da atividade produtiva brasileira estruturada nos anos 1970. De acordo com Sayad (1995: 15),

(...) A instabilidade inflacionária do Brasil no período pós-1974, particularmente após 1979, deve ser atribuída à elevação das taxas internacionais de juros decorrentes da política americana de altos déficits públicos e aperto na oferta de meios de pagamentos. A Estabilidade possível a partir de 1994 dependeu, igualmente, da reversão da política de juros altos americanos, da securitização dos empréstimos da dívida externa e de uma impressionante expansão da liquidez internacional, que acabou procurando ganhos excepcionais nos mercados emergentes do mundo inteiro.

2.2 A operação macroeconômica: as vantagens comparativas entre diferentes instrumentos e objetivos.

A conjuntura histórica que precedeu o Plano Real, primeiramente deve-se considerar que ele foi, sobretudo, uma experiência operacional de macroeconomia que tinha como finalidade a estabilização dos preços por meio de um complexo método de desindexação. Para atingir esse objetivo, a sua execução foi marcada por uma mescla de componentes presentes na ortodoxia liberal (a busca por um regime de preços que fosse dinâmico e flutuasse no mercado sem congelamentos arbitrários) e nos prognósticos dos planos heterodoxos em que se acreditava numa combinação de intervenções das autoridades fiscais e monetárias provinda de um receituário de reformas, sendo estas intervenções dependentes da mobilização tanto de técnica monetária quanto da vontade dos agentes políticos.

Ao assumir o Ministério da Fazenda em maio de 1993, FHC começou a mobilizar uma equipe de economistas oriundos da PUC-RJ. Os três nomes “técnicos” inicialmente mobilizados foram Edmar Bacha, André Lara Resende e Pérsio Arida, mas o processo de elaboração do plano agregou também Gustavo Franco e Pedro Malan. Estes economistas tinham em comum a afinidade intelectual, com um entendimento sobre economia sincrético que englobava o estruturalismo cepalino, as noções monetaristas citadas anteriormente e a experiência em planos econômicos, como o Cruzado (PIO, 2001). Junto com eles FHC colocou um profissional com experiência executiva no setor privado, que ele escolheu como seu secretário no Ministério e que posteriormente viria a ser um de seus ministros de maior confiança no governo que viria: Clóvis Carvalho, um ator que também contribuiu ativamente com a política entre 1995 e 1999, inclusive com a aprovação da Emenda da Reeleição.

O trabalho conjunto desses agentes no Ministério da Fazenda possibilitou a elaboração da primeira ideia do plano, denominada *Programa de Ação Imediata* (PAI). Ele foi anunciado em junho de 1993 e intencionava inserir uma série de mudanças por meio de um processo que levaria

meses entre mudanças constitucionais a serem aprovadas no Congresso Nacional e a implementação de alterações no regime monetário.

Para entender as especificidades técnicas do plano faz-se aqui uma explicação sumária de seus instrumentos. Para o estabelecimento da desinflação de preços pelo Plano Real foram utilizadas barreiras de contenção de naturezas diversas. Elas compreendem seis tópicos (SAYAD, 1995): 1) a criação de uma moeda não impressa em papel e que serviria somente como unidade de conta a orientar os preços: a Unidade Real de Valor, URV; 2) a desvinculação e retenção de repasses orçamentários obrigatórios por meio de um fundo que conteria o déficit público; 3) a promoção de uma política de privatização de empresas públicas; 4) a redução de tarifas de importação; 5) a fixação de uma âncora cambial que deixaria a nova moeda com preço parêlo ao dólar; 6) a apreciação da taxa de juros, a fim de controlar a expansão de demanda agregada (sobretudo, no âmbito do consumo). O entendimento dos autores do plano era da necessidade em promover a quebra da inércia inflacionária por meio de medidas que injetavam vigor no mercado interno e integravam o Brasil no cenário internacional de distribuição de recursos.

Sem seguir uma lógica explicativa diacrônica, faz-se aqui primeiramente uma exposição da primeira medida operacional para a criação de uma moeda estável. Primeiramente, deve-se entender que o Plano gerou um atrator de expectativas de preços para produtores e consumidores, no intuito de barrar o círculo vicioso de aumento de preços próprio da inércia inflacionária e da falta de confiança na moeda brasileira. Foi montado assim um processo hiperinflacionário artificializado, tentando esgotar de uma só vez o aumento dos preços com os agentes de mercado depositando sobre um único alvo as expectativas de alta – a moeda artificial que fora lançada para o ataque inflacionário, a Unidade Real de Valor (URV). Essa moeda era um indexador central que tinha como finalidade desativar ao máximo as indexações paralelas (toda a gama de dispositivos de correção monetária existentes antes do Real) por meio de uma indexação “total” dos preços novos a um índice atualizado diariamente e configurado por um índice médio de três índices de preços. Com a URV, ao invés de congelar preços, o governo propiciou uma referência de conta para a fixação de contratos e para negociações menos arbitrárias e mais dinâmicas. A URV foi posta em prática por meio da Medida Provisória 482/1994, no início de março de 1994. Enquanto meio circulante materializado em papel-moeda, em substituição ao cruzeiro real, o real só entrou em vigor em julho daquele ano. Diferentemente da inserção repentina de moeda nova ocorrida no plano cruzado, o processo de gradual “urvização” dos preços fez com que a acomodação da precificação e a aceitação da moeda fossem todos controlados pelas autoridades monetárias e fiscais (SAYAD, 1995: 17).

Na concepção dos formuladores do Plano, a implementação de uma política de preços baseada na URV necessitava de fundamento em corte de despesas (SAYAD, 1995). Medidas neste sentido foram tomadas políticas fiscais em conjunto da inserção da URV, com o intuito de diminuir no curto

prazo o déficit público. Isso se deu por meio do aumento de todos os impostos federais em 5% e do corte de despesas orçamentárias na ordem de US\$ 22 bilhões (algo correspondente, na época, a 50% do orçamento da União). Junto com essas medidas foi encaminhada ao Congresso Nacional a Medida Provisória 517/1994, com a qual se retinham cerca de 20% dos repasses de despesas obrigatórias em um fundo controlado pela União, que seria chamado por Fundo Social de Emergência (FSE).

O Plano Real deu um impulso às privatizações, embora essas medidas não fizessem diretamente parte de seu programa inicial. Essa era uma estratégia de atração de receitas de política fiscal – além de cortes de despesas, o governo preocupava-se com aumento de receitas. Isso já existia na venda de empresas estatais por meio de um processo iniciado formalmente nos diálogos entre o Poder Executivo no governo Collor e o Congresso Nacional por meio do Programa Nacional de Desestatização (PND) de 1990, mas já era alvo de interesse de governos desde o governo de João Batista Figueiredo, no longínquo ano de 1979 (ALMEIDA; MOYA, 1997)¹⁹. O Plano Real reforçou isso como parte de sua base de retração fiscal.

Tal como a situação das privatizações, o início da abertura comercial brasileira deu-se ainda no governo Collor, em acompanhamento ao seu malogrado plano de contenção de inflação.²⁰ Depois disso, a política comercial funcionou como um instrumento estabilizador do Plano Real. A abertura comercial por meio da diminuição da taxa sobre importados ocorreu como uma espécie de válvula de escape para a ampliação do poder de compra proporcionado pela nova moeda desinflacionada. Temia-se que o imediato aquecimento da economia desinflacionada proporcionasse um *boom* de consumo, o que em experiência anterior da época do Plano Cruzado levou ao desabastecimento do setor de comércio – aquelas longas corridas aos supermercados.

O entendimento teórico do qual deriva a política cambial precisa ser analisado com o devido cuidado. A exposição acima dos *instrumentos* e *objetivos* necessários pelo modelo de Mundell (1972) pressupunha um câmbio fixo como cenário referencial de combate à inflação²¹. Noutras

¹⁹ Dando continuidade a esse modelo de privatizações, o governo de Itamar Franco negociou a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) ainda antes do Plano Real, o que foi feito junto com a privatização da Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER). Fundamentalmente, prevaleceu a noção de que as privatizações serviriam para dinamizar a atividade de empresas que estavam com a capacidade produtiva comprometida – seja por problemas de investimentos em bens de capital tecnologicamente mais avançados, seja por dificuldade de gestão burocrática por parte do Estado. Além dessa noção, vigorou também a ideia de que as privatizações serviriam para injetar receitas nos orçamentos do Estado e garantiriam assim mais equilíbrio fiscal para o empenho pela estabilização dos preços.

²⁰ A concepção de abertura comercial por meio da diminuição de proteção à indústria nacional e da liberalização de importações é tão antiga que remonta aos momentos de pico das dificuldades do modelo de desenvolvimento calcado na indústria substitutiva de importações dos anos 1940 e 1950, época em que os opositores ao modelo nacionalista eram taxados de “entreguistas” (LEOPOLDI, 2002). Apesar disso, com um uso mais instrumental, com objetivos mais claros e menos ideologização em torno de sua aplicação deu-se somente a partir do governo Collor.

²¹ Essa é a parte tecnicamente mais próxima da heterodoxia dentre aquilo que foi feito no plano. A “fixação da âncora cambial” é uma expressão que significa que define um valor fixo (no caso, paritário) entre real e dólar, permitindo a confiança na moeda e a estabilização de preços conduzida pela URV. Numa perspectiva crítica que remonta à teoria econômica de Keynes (apud BELLUZZO; ALMEIDA, 2002), a condição de ancoragem nominal de uma moeda corresponde à condição de soberania de um Estado nacional, o que significa que este é capaz de reconhecer sua emissão monetária e contratual, isto condiz com a sua dívida, a força motriz para o desenvolvimento econômico. Se há paridade cambial, subentende-se que haverá alienação da soberania monetária nacional a uma moeda estrangeira.

palavras, havia a necessidade da definição de uma ancoragem nominal da moeda, para que o seu uso por parte dos envolvidos numa negociação comercial possuísse algum valor de referência, proporcionando assim confiança na manutenção dos preços (sem que eles precisassem ser remarcados à esmo). Isso fazia também com que os cidadãos pudessem confiar na autoridade monetária, consolidando a crença de que aquela moeda realmente “valia algo”. E a definição dessa “âncora nominal de expectativas” poderiam ser duas, segundo Sayad (2015): ou se ancorava os preços em um rígido congelamento total de preços e salários (conforme o Plano Cruzado, paralisando a inércia inflacionária, mas com uma imposição injusta sobre o “momento dos preços”, sem que se soubesse quem estava em alta ou em baixa), ou fazia-se a URV e a âncora cambial. Nesse impasse, considerando a confusão microeconômica que poderia gerar um congelamento, optou-se pela URV e a âncora nominal cambial. A descoberta de que era necessário não misturar os dois instrumentos foi a percepção mais exitosa da equipe econômica do Plano Real, a grande inovação macroeconômica dos economistas do plano. A equivalência entre a moeda nacional e o dólar foi viabilizada por um momento de reservas cambiais significativas (provindas de uma das poucas boas heranças do governo Collor: ainda que ligeiros, bons saldos na balança comercial) foi a opção técnica para não se submeter a congelamento de preços. Lembrando que isso tudo foi posto em complemento aos esforços de contenção fiscal, tidos também como carro-chefe do plano junto da URV.

Ao longo da implantação do indexador URV, a taxa de câmbio foi apreciada até o momento de o real entrar em vigor (dia 30 de junho de 1994), quando houve um pareamento entre R\$ 1,00 e US\$ 1,00. Na sequência, o Banco Central deixou o dólar se desvalorizar ainda mais, com seu preço chegando a cerca de R\$ 0,80. A taxa de câmbio foi mantida sobrevalorizada ao longo do tempo, com preços que variaram pouco nas “bandas” cambiais (espaços gráficos vislumbrados pelos técnicos do Banco Central para determinação do piso e do teto da taxa), perdurando em patamares inferiores a R\$ 1,20 por US\$ 1,00 até a crise cambial brasileira de 1999.

Os impactos causados pelo câmbio sobreapreciado foram imensos. Num primeiro momento houve uma positiva combinação entre a capacidade de compra do real em relação ao dólar e a política de estímulo às importações por parte do governo. Isso estimulou a renovação de meios de produção da indústria (por exemplo), que teve naqueles anos a oportunidade de aperfeiçoar seus equipamentos. Por outro lado, a própria indústria sofreu nos anos seguintes, com a perda de competitividade ante a concorrência internacional, pois a incidência do câmbio sobre o preço de seus produtos dificultava sobremaneira as exportações, desequilibrando o balanço de pagamentos ao ponto de o país incorrer em descapitalização (BELLUZZO; ALMEIDA, 2002: 386).

A política monetária também foi imprescindível no Plano Real, talvez a sua face “ortodoxa”. A taxa básica de juros fixada pelo Banco Central, a Selic²², precisa ser observada primeiramente quanto aos seus objetivos enquanto instrumento de política monetária, e, em seguida, acompanhada em seus efeitos sobre a economia com o passar do tempo.

Os responsáveis pelo Plano Real tinham consciência do impacto imediato da desindexação. Eles sabiam que o nível de preços seria modificado por conta dela. Por isso, para não se repetir o resultado do Plano Cruzado – a desproporção entre a capacidade de abastecimento e o excesso de liquidez entre as famílias – a estratégia ao alcance do governo era conter a parte da equação macroeconômica da demanda agregada²³. Após longo período de reflexões, os participantes do Plano Real Pêrsio Arida, André Lara Resende e Edmar Bacha amadureceram suas concepções a respeito da inércia inflacionária e dos efeitos imediatos da quebra do reajuste inflacionado sobre a demanda agregada (em especial, sobre o consumo), o que causaria excesso de liquidez. Eles chegaram à conclusão de que o uso do instrumento de política monetária (a elevação da taxa de juros) seria suficiente para um desaquecimento do consumo imediato, mas que isso deveria subsistir com uma queda radical da dívida pública (CUNHA, 2006: 396).

Com o aumento da Selic houve um natural encarecimento do crédito, forçando os agentes econômicos (no caso do choque inicial do real, o intuito principal era conter o consumo das famílias) a manterem-se em posições austeras perante a oferta de bens e serviços. Esse foi um exercício de contrapartida que visava compensar a retirada da inflação na manutenção das relações comerciais ao mesmo tempo em que os preços eram estabilizados.

No entanto, apesar do benefício estabilizador do fim da inflação em curto prazo, a elevação da taxa básica de juros por parte do Plano Real causou uma série de efeitos colaterais, que foram sentidos ao longo de vários anos após a implementação da política de juros altos, a começar pela exorbitância de sua cobrança em correlação com a taxa de câmbio baixa. De acordo com Sayad (1995: 17), por exemplo, a combinação da taxa de câmbio fixada em 1/1 com a taxa Selic fixada em 8% ao mês pelo Banco Central nos seis primeiros meses no plano proporcionou rendimentos de 80% ao ano em dólares para quem entrasse com divisas e fizesse aplicações financeiras. Por conta do fluxo excessivamente elevado de capitais – em grande parte interessados em especular em um território recém-aberto para o mercado financeiro – o pagamento desses juros gerou uma lucratividade igualmente elevada para o setor financeiro, com as despesas de ágio recaindo sobre o tesouro nacional (as despesas com os encargos da dívida pública aumentaram excessivamente, como se verá a seguir).

²² Serviço Especial de Liquidação e de Custódia do Banco Central do Brasil.

²³ A economia de um país pode ser verificada por meio de um equilíbrio de agregados de oferta (soma de todas as receitas advindas dos fatores de capital, de produção e recursos naturais) e demanda (soma de todas as despesas de consumo, investimento, gastos do Estado e resultado líquido das exportações). Ver manual de macroeconomia de Barro, Grilli e Febrero (1997).

Chega-se à seguinte questão: os esforços de política fiscal – na concepção dos idealizadores do Plano Real, algo tão imprescindível quanto o câmbio paritário – foram acompanhados de juros altos que modificaram a natureza do déficit público, mantendo-o ainda elevado. O Plano Real promoveu um substancial descolamento de eixo no modelo de endividamento brasileiro existente até aquele momento – mormente baseado em dispêndios do Estado em operações indutoras da produção nacional, ou seja, em política fiscal com despesas mais voltadas para a aplicação sobre as demandas sociais. De acordo com Nassif (2002: 43-44), a partir daquele momento, a continuidade da união entre a política cambial (que prejudicava o balanço de pagamentos) e os juros elevados passaria a modificar o tipo de passivos acumulados pelo país, gerando “o maior processo inútil de formação de passivos da história econômica do país”. Nisso saiu de cena a dívida externa – originária da captação de financiamentos voltados principalmente para a área de investimentos em infraestrutura produtiva no país nas décadas anteriores – e entraram em voga as dívidas contraídas para o saneamento fiscal (a encampação de dívidas promovida pela União em relação a todos os níveis federativos) e o pagamento de encargos e amortizações da dívida adquirida a partir de 1994 (a serviço do “rentismo”).

O crescimento da atenção em relação à dívida pública e à taxa de juros para conter a inflação é um traço importante para a avaliação das escolhas técnicas dos operadores do plano; porém, mais do que isso, esses dois instrumentos possuem tanto significados ideológicos (demonstram quão permeados por um ideário embebido de princípios ortodoxos de política econômica passaram a estar os operadores do Plano Real, de solução da instabilidade da moeda “pela e para a economia em si”) quanto indícios de efeitos a serem produzidos no futuro da economia brasileira. A estabilidade monetária encaminhava-se para um convívio entre a doutrina econômica liberal em relação à política fiscal e os efeitos danosos de uma irrefreável financeirização da dívida pública brasileira²⁴.

2.3 Impactos dos usos dos instrumentos macroeconômicos do Plano Real na economia brasileira nos anos 1990

Algumas questões axiológicas precisam ser abordadas antes do início desta parte: a inflação necessitava ser combatida? Sim, pois uma série de danos à sociedade eram provocados por ela e isto

²⁴ Os conteúdos políticos dessa gama de efeitos produzidos pelo Real sobre o Estado brasileiro (de um modo um tanto quanto permanente) são encontrados nas últimas partes do presente capítulo. De imediato (nos anos 1993 e 1994), o desenrolar político-prático da execução do Plano teve as características já sabidas: ele conviveu com algumas dificuldades de aprovação no Congresso Nacional, que entre 1993 e 1994 esteve ocupado com uma miniconstituinte para revisar o texto constitucional de 1988 e com turbulentas denúncias de corrupção baseadas na Comissão Parlamentar de Inquérito dos Anões do Orçamento; mas o instrumento legiferante de medida provisória (uma espécie de decreto presidencial, à época, de reedição ilimitada, embora sujeito à revisão e aprovação posterior do Congresso) e a adesão popular ao Plano possibilitaram a superação da morosidade política e da efetivação do Plano Real. O PSDB passou à relativa primazia de atribuir a si a autoria da estabilização monetária em curso, tanto que Fernando Henrique foi escolhido como candidato do partido para a disputa eleitoral, enquanto outros responsáveis pelo Plano Real de confiança de Itamar Franco e do partido (Rubens Ricupero e Ciro Gomes) continuaram a desenvolver o Plano no segundo semestre de 1994 (RODRIGUES, 2000; BRESSER PEREIRA, 1994).

será explicado adiante; a elaboração de uma saída para o fenômeno hiperinflacionário era de conhecimento de natureza complexa? Sim, tanto que a incorporação de uma alternativa que contemplasse não-intervenção radical do Estado (como aconteceu no insólito Plano Collor), garantias a direitos individuais e elaboração de um elemento atrator de expectativas (a URV) levou tempo e experiências históricas para ser viabilizado; mas os resultados do plano foram compatíveis com uma concepção de estabilização da economia (além de uma estabilização estritamente monetária)? Como poderá ser percebido, isso não aconteceu.

Na tabela seguinte tem-se a compilação de indicadores capazes de apresentar um retrato da realidade econômica brasileira nos anos anteriores e nos que se seguiram à aplicação do Plano Real:

Tabela 2.1: indicadores macroeconômicos brasileiros (1991-1999)

Variável/Ano	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
PIB^a	1,09	1,08	1,13	1,19	1,24	1,27	1,31	1,32	1,32
Varição do PIB^b		-0,47	4,67	5,33	4,42	2,15	3,37	0,04	0,26
Desemprego^c		7,20	6,80		6,66	7,60	8,45	9,75	10,44
Var. do Desemprego^d			-5,47			13,94	11,37	15,28	7,06
Balança Comercial^e	10,57	15,23	13,29	10,46	-3,4	-5,60	-6,75	-6,57	-1,19
Var. da Bal. Comercial^f		44,04	-12,73	-21,30	-133,11	-61,56	-20,61	2,64	81,76
Balço de Pgmentos^g	-0,37	14,67	8,70	7,21	12,91	8,66	-7,90	-7,97	-7,82
Var. do Bal. de Pgmentos^h		3876,00	-40,64	-17,15	79,05	-32,92	-191,24	-0,80	1,86
PIB Mundialⁱ	26,75	27,85	29,00	30,44	32,24	34,07	36,11	37,66	39,55
Var. do PIB Mundial^j		4,12	4,11	4,96	5,93	5,69	5,96	4,30	5,01
NFSP^k	26,75	45,75	64,83	26,97	7,28	5,87	6,11	7,93	9,98
Receitas de Privatizações^l	0,18	0,31	0,37	0,19	0,13	0,51	2,10	2,84	0,34
Superavit Primário^m		2,2	2,6	5,3	0,4	-0,1	-0,9	0	3,2
Deficit Operacionalⁿ		2,1	-0,3	-1,4	4,9	3,8	4,3	7,4	3,4
Taxa de Juros Reais^o		4,4	2,4	3,9	5,1	3,7	3,4	7,4	6,7
Inflação^p	472,70	1.119,10	2.477,15	916,46	22,41	9,56	5,22	1,65	8,94
Var. do PIB da Indústria^q	0,26	-4,01	8,06	8,05	4,72	1,07	4,24	-2,59	-1,91

Legendas dos indicadores:

a: Brasil - PIB - paridade do poder de compra (PPC) - US\$ (trilhões) - Banco Mundial, World Development Indicators (WDI).

b: Variação do PIB Brasileiro - (%) - Fonte: Banco Mundial, World Development Indicators (WDI)

c: Taxa de desemprego - (%) - Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

d: Variação da Taxa de Desemprego - Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

e: Balança comercial - (FOB) - saldo - US\$ (bilhões) - Fonte: Banco Central do Brasil, Boletim, Seção Balanço de Pagamentos (BCB Boletim/BP)

f: Variação da balança comercial - (%) - Fonte: Banco Central do Brasil, Boletim, Seção Balanço de Pagamentos (BCB Boletim/BP)

g: Resultado global do balanço de pagamentos - US\$ (bilhões) - Banco Central do Brasil, Boletim, Seção Balanço de Pagamentos (BCB Boletim/BP)

h: Variação do resultado do balanço de pagamentos - Fonte: Banco Central do Brasil, Boletim, Seção Balanço de Pagamentos (BCB Boletim/BP)

i: Mundial - PIB - paridade do poder de compra (PPC) - Trilhões de US\$ - Fonte: Banco Mundial, World Development Indicators (WDI)

j: Variação do PIB mundial - (%) - Fonte: Banco Mundial, World Development Indicators (WDI)

k: Necessidade de Financiamento do Setor Público - NFSP - setor público - nominal - c/ desvalorização cambial - (% PIB) - Fonte: Banco Central do Brasil, Boletim, Seção Finanças Públicas (BCB Boletim/F. Públ.)

l: Receitas e Transferências de Dívidas por meio de privatizações (% do PIB) - Fonte: BNDES

m: Superavit Primário (% do PIB) - Fonte: Belluzzo; Almeida, 2002.

n: Deficit Operacional (% do PIB) - Fonte: Belluzzo; Almeida, 2002.

o: Taxa de Juros Reais (%) - Fonte: Belluzzo; Almeida, 2002.

p: Inflação - IPCA - (% a.a.) - Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor (IBGE/SNIPC)

q: PIB - indústria - var. real - (% a.a.) - Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Sistema de Contas Nacionais.

Pelos dados apresentados nessa tabela percebem-se os impactos dos instrumentos de política macroeconômica do projeto de estabilidade monetária do Plano Real em quatro tipos de resultado: a) as condições da produção brasileira; b) as condições comerciais internacionais (a situação das exportações); c) a situação da dívida pública e sua financeirização; d) a situação socioeconômica da renda no país.

2.3.1 Modificações estruturais na atividade produtiva brasileira

Os anos 1990 podem ser vistos pela ótica das subidas e descidas da atividade produtiva brasileira. O Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro teve nele três momentos com movimentos bem demarcados. O primeiro deles corresponde à época de declínio – ocorrido entre o período do governo Collor e os momentos que antecederam ao Plano Real (1993); o segundo compreende os dois anos de forte crescimento – os anos de 1994 e 1995 – em que PIB brasileiro cresceu mais do que o PIB mundial; e o terceiro período compreende um forte arrefecimento do crescimento econômico, correspondendo aos anos de 1996 e 1997, em que o crescimento econômico do Brasil foi inferior ao crescimento econômico mundial, e os anos de 1988 e 1999, em que a economia praticamente se estagnou, apresentando um crescimento acumulado de apenas 0,3%.

Para se entender essa variação é necessário fazer algumas observações. A pergunta central é a seguinte: diante do crescimento econômico mundial, por que os “exuberantes anos 90”²⁵ não se realizaram no Brasil? Ora, o crescimento da economia não depende somente de operações macroeconômicas voltadas à integração global dos mercados, mas demanda, fundamentalmente, aquilo que Marx define simplesmente como *valor*, que o filósofo alemão entende que só pode ser provido por meio do trabalho (SWEEZY, 1986).

As operações macroeconômicas do Plano Real foram capazes de promover a estabilização dos preços e dar à sociedade brasileira uma moeda que poderia servir como unidade de conta, algo fundamental para a existência de relações de mercado com um mínimo de confiabilidade; porém o crescimento econômico resultante da estabilidade monetária apenas proporcionou um aquecimento imediato da economia, e não um crescimento sustentado na agregação de valor.

Conforme já se expôs, duas das balizas fundamentais do Plano Real foram as medidas de abertura comercial e a fixação de uma âncora cambial para a nova moeda. O vigor da economia brasileira foi imediatamente animado por meio disso, do que decorre que o crescimento econômico do biênio 1994-1995 está necessariamente ligado à combinação entre estabilização dos preços e acesso mais barato às importações. Nassif (2002: 44) afirma que a desinflação “inflou” as

²⁵ Conforme afirmação de Alan Greenspan, Presidente do Federal Reserve nos anos 1990, ironizada como título do livro de Stiglitz (2003)

expectativas sobre o crescimento econômico brasileiro, de modo que a sensação de otimismo estava ligada ao aumento de consumo de bens importados, ao superinvestimento em renovação tecnológica das empresas brasileiras (principalmente das montadoras de automóveis e de eletrodomésticos) e ao consequente aumento da receita do Governo Federal – tanto que o ano de 1994 se encerrou com um superávit primário de 5,3% do PIB, algo sem precedentes.

Em contraposição, o decorrer dos anos indicava a chegada de graves problemas para a atividade produtiva nacional, algo que percebe no PIB por si só, mas que necessita de outras variáveis para uma melhor observação. A taxa real de juros (a taxa nominal com dedução da inflação do período) do ano de 1995 foi superior ao crescimento do PIB, o que já indicava a fragilidade futura a ser enfrentada pela economia brasileira, pois indica que a despesa para se “ter o dinheiro em mãos” estava superior ao que se ganhava a partir dele. A continuidade do agravamento desse quadro ao longo da década revela que a atividade produtiva nacional fora, cada vez mais, inferior ao que se pagava pelos juros, algo que servira para desestimular atividades produtivas, tendo como contrapartida um perverso estímulo às atividades com ganhos baseadas em juros (o rentismo).

O declínio da atividade produtiva pode ser visto pelo crescimento do desemprego e do PIB industrial a partir de 1996. O Brasil passou a ser um país em rota ascendente de desempregados, chegando ao ano de 1996 com uma taxa de desemprego superior à dos anos Collor e culminando com uma taxa de cerca de 10% da população economicamente ativa²⁶ em 1999. O quantitativo de desempregados revela a condição de desindustrialização na qual o Brasil passaria a perfilar a partir daquele momento: o câmbio do real pareado ao dólar e a abertura do mercado interno às importações levaram à perda de competitividade interna e externa da indústria brasileira com os preços internacionais, tanto que só não foram afetados negativamente pelo regime cambial brasileiro segmentos da atividade econômica que não dependem do câmbio para serem internacionalmente competitivos – como o fornecimento de recursos naturais e de produtos científicos. (NAKABASHI; CRUZ; SCATOLIN, 2008). Isso afetou a produção industrial de tal modo que o PIB brasileiro desse setor passou a ser deficitário a partir de 1998.

O cenário externo turbulento na segunda metade da década de 1990 pode ser o argumento de quem queira defender o modo como a atividade brasileira produtiva fora comprimida, pois no período houve a crise da moratória mexicana em 1994 e 1995, as crises financeiras nos países do Sudeste Asiático (os “tigres asiáticos”) em 1997 e a crise da moratória russa em 1998; mas antes é preciso perceber que esses eventos não são responsáveis pelas dificuldades comerciais e pela fraca atividade produtiva brasileira, pois nenhum deles possuía fatia importante nas exportações industriais do Brasil (por exemplo), deve-se, antes, considerar neles as similitudes de arranjos institucionais de mercado liberalizados que estiveram em curso nesses países e que deram o

²⁶ De acordo com o IBGE, corresponde à população com potencial de ocupação, com os desempregados configurando o grupo de “população desocupada”, classificação que leva em conta aqueles que buscam o emprego formal e não o conseguem.

solavanco para que a liquidez internacional se tornasse inversão de capitais, modelo que entrava em curso no Brasil.

De acordo com Stiglitz (2003), os acordos comerciais firmados entre o México e os EUA (por meio do *North American Free Trade Agreement*, o NAFTA) e a desregulamentação financeira das economias do Sudeste Asiático levaram as economias nacionais a sucumbirem ante a liquidez internacional e a financeirização do capital, com exceção da China, por exemplo, que controlou a sua integração no mercado internacional de capitais de modo a valorizar a estratégia de desenvolvimento de uma base produtiva nacional previamente constituída por capitais nacionais. A Tailândia recebeu tantos capitais especulativos externos que faliu após uma debandada deles em 1997, e a Rússia, também vitimada por um ataque especulativo, teve uma queda total de 40% de seu PIB ao longo da década de 1990. O Brasil seguiu pelo mesmo caminho, tanto que em 1999 foi vítima de um *overshooting* (alteração radical do preço do dólar no momento em que há sinais de mudança no regime cambial de modo a desequilibrar o mercado da moeda) e teve que recorrer ao Fundo Monetário Internacional para recompor as suas reservas internacionais por meio de empréstimo.

2.3.2 Déficit em transações correntes e crise no balanço de pagamentos

Para entender os efeitos da estabilização do Plano Real sobre as contas nacionais, deve-se rememorar o ambiente que serviu de pano de fundo para a elaboração daquele plano. Uma das características do ambiente pré-plano no início da década de 1990 era a existência de um acúmulo prévio de reservas internacionais, algo imprescindível para a realização da operação cambial que garantiu a paridade entre o real e o dólar em 1994. Esse acúmulo pode ser percebido pela entrada de divisas demonstrada no superávit de transações correntes na balança comercial brasileira: em quatro anos (1991-1994) o Brasil acumulou saldos positivos que, somados, chegam a quase US\$ 50 bilhões.

Tudo isso se esfarinhou a partir de 1995, quando a balança comercial registrou um déficit de US\$ 3 bilhões, numa variação negativa de 133,11% em relação ao ano anterior. Acendia-se assim o sinal de alerta em relação ao fluxo comercial externo brasileiro, que continuou deficitário até o limite serial analisado por esta tese – ano de 1999.

Os dois instrumentos de política macroeconômica vinculados a essa situação de déficit externo foram explicados no item anterior. A política de diminuição das barreiras de importação e a taxa de câmbio são causadores desse desequilíbrio de contas iniciado em 1995, porém o comportamento renitente das autoridades monetárias brasileiras no período não permitiu uma reação para corrigir o problema, sob o argumento de que o plano de estabilização não suportaria a pressão e a

hiperinflação voltaria sem a âncora cambial. Cobriu-se a hiperinflação e descobriu-se uma relação desequilibrada e excessivamente importadora e com risco de deterioração da indústria nacional em relação ao comércio internacional.

Se a situação da balança comercial brasileira indica sérios problemas na estrutura produtiva nacional, é preciso lembrar que ela é somente uma fração no sistema de contas nacionais. As transações de bens e serviços registradas na balança comercial têm imbricações com o saldo de capitais e o fluxo de moedas de um país, algo que corresponde ao restante do balanço de pagamentos e que determina quanto a renda nacional cresceu ou diminuiu em relação ao resto do mundo – em especial, em relação aos credores internacionais situados nos países economicamente desenvolvidos.

Tema caro para os economistas estruturalistas latino-americanos, o déficit no balanço de pagamentos é considerado um eixo estruturante das análises sobre a superação da pobreza, do subdesenvolvimento e da condição de dependência dos países periféricos para com os centrais (FURTADO, 2013). Numa perspectiva estruturalista, o déficit em conta corrente no balanço de pagamentos brasileiro iniciado pela inclinação negativa do saldo a partir de 1996 corresponde a uma piora na situação brasileira de pobreza e dependência tão séria quanto o problema da hiperinflação, pois insere o país numa rota de esvaziamento de capitais, endividamento externo e rebaixamento ainda maior do Brasil na hierarquia monetária internacional (BRESSER PEREIRA, 2002).

O final dessa narrativa é bem conhecido. A busca pela estabilidade monetária que desconsiderou a dramática instabilidade no balanço de pagamentos levou o país a um desequilíbrio incontornável. Necessitou-se da injeção de capitais por meio de um empréstimo tomado ao FMI no ano de 1999 para resolver a situação.

2.3.3 A financeirização da dívida pública.

Para um exame dos efeitos da estabilização da moeda e dos preços sobre o endividamento público brasileiro, devem-se buscar os meandros do déficit público e suas formas de cálculo. Cada um desses fatores pode contar algo a respeito da situação fiscal do país.

Começa-se a análise com os resultados referentes à estrita dívida fiscal líquida do setor público. Esta informação é conhecida por meio de um indicador conhecido como *Necessidade de Financiamento do Setor Público* (NFSP ou “resultado nominal”), cujo conteúdo fundamental é o resultado estrito da política fiscal disposto em proporção ao PIB; ou seja, o NFSP exprime o resultado de receitas menos despesas, advindo da arrecadação de tributos, do pagamento de juros e do provimento de serviços por parte do Estado, sem que se adicionem alterações disso por meio de ativos ou passivos que não são de origem fiscal daquele exercício, como ajustes patrimoniais, que são dívidas passadas do setor público ou receitas advindas de privatização (PÊGO FILHO; PINHEIRO, 2004: 33).

Por esse indicador se percebe uma abrupta correção de trajetória de despesa fiscal por parte do Plano Real. Em 1993 a NFSP nominal era de 64,83% do PIB, passando para 26,97% em 1994 e 7,28% em 1995 e mantendo-se estável até o final da série. Essa sequência tem dois significados. O mais evidente é que o Governo Federal cortou profundamente o déficit público em função do Plano Real (lembre-se que o orçamento de 1994 foi limitado a 50% de sua despesa), o que não é necessariamente bom, pois diz respeito à redução da capacidade econômica do Estado. O segundo significado decorre do fim da hiperinflação: como a NFSP não possui dedução inflacionária de seu cálculo, tem-se o resultado da dívida fiscal líquida alterado drasticamente por conta da mudança de nível da inflação.

Para desmistificar a impressão de que a dívida fiscal foi magicamente reduzida por meio do Plano Real, levantam-se as seguintes reflexões e questões: o plano pode ter tido ajuste fiscal e cortes efetivos de despesas, mas o Estado continuava a necessitar de financiamento, pois precisava continuar a prover os serviços públicos. De onde viria esse financiamento? Sabe-se que a inflação era um “imposto indireto”, pois havia uma natural imprecisão no cálculo das correções monetárias, o qual era retido pelo Estado e pelas instituições financeiras. Sendo assim, o que revelam os resultados dos déficits públicos com inflação deduzida?

Nesse sentido devem ser observados outros dois indicadores, pois seus resultados apontam para os fundamentos da dívida brasileira além da taxa de inflação: o resultado primário ou superávit primário, que corresponde à variável subjacente ao valor da NFSP, mas com deduções de um índice médio ponderada especial da inflação, e a taxa de juros reais. Quanto a esse índice, sabe-se que até 1995 seu saldo era positivo, mas converteu-se em déficit primário entre 1996 e 1997, com resultado nulo em 1998 e retomada do superávit em 1999²⁷. Esse resultado costuma ser visto como uma espécie de garantia de solvência a credores da dívida pública (principalmente no mercado financeiro), por não conter em si a dedução de juros, algo capaz de transmitir ao mercado de capitais financeiros a impressão de que há um percentual de garantia sendo poupado para fins de pagamento dos juros sobre a dívida.

O baixo percentual de superávit primário (ou a ausência dele) nos primeiros anos pós-Plano Real precisa ser entendido naquilo que ele demonstra da realidade econômica do período (a incapacidade de gerar margem que extrapole as despesas fiscais estritas) e nas reações que ele provocou no movimento de ativos financeiros. O baixo percentual corresponde ao também baixo crescimento (ou estagnação) do PIB brasileiro no período – no entanto não indica pouca liquidez

²⁷ Em 1999, após a crise cambial de fevereiro e com a chegada de Armínio Fraga à presidência do Banco Central, o superávit primário tornou-se oficialmente uma meta fiscal a ser atingida anualmente pelo Governo Federal brasileiro. Isso substituiu a taxa de câmbio fixo como um dos “fundamentos” da estabilidade econômica brasileira, para fins de manutenção do controle inflacionário em percentuais também estabelecidos como metas (a meta fora fixada em 4,5% a.a., com margem de 2% de flutuação).

perpassada pelo Banco Central brasileiro: para os investidores, o câmbio sobre-elevado e os juros altos atraíam a entrada de capitais da mesma forma.

A combinação entre altas taxas de juros e a importância de deduzir a inflação da NFSP leva ao seu segundo indicador complementar: o déficit operacional. Este é mensurado pela dedução da mesma inflação ponderada do resultado primário, mas sem a dedução da taxa de juros nele feita. Com esse resultado chega-se à conclusão de que o saldo da dívida fiscal líquida brasileira passou a ser fortemente orientado para o pagamento de juros, pois de 1995 até a crise cambial de fevereiro de 1999 esse déficit foi, em média, de 5,1% ao ano. Sua diferença em relação à NFSP representa o impacto da queda do efeito da inflação sobre as contas do governo, mas a diferença de cerca de 5% em relação ao resultado primário indica uma exacerbada financeirização do déficit, pois as despesas com juros pagos à dívida pública interna estavam ocupando espaço de importância substantiva no déficit.

Essa forma de despesa, baseada no pagamento de juros altos para a dívida interna em negociações de títulos da dívida por meio de leilões de títulos do Tesouro Nacional ou em negociações feitas pelo Banco Central representa o crescimento mais destacado das despesas do governo de FHC. De acordo com Nassif (2002: 67), o fluxo de negociações de títulos públicos da dívida interna brasileira saiu do patamar de pouco mais de 10% do valor do PIB brasileiro em 1994 para chegar ao final de 1998 numa proporção maior do que 50%. Isso significou uma fonte importante de captação de receitas para a manutenção da capacidade operativa do Estado, sobretudo após o fim do imposto inflacionário; mas, levando-se em conta a fama brasileira de possuir algumas das maiores taxas de juros desde aquela época, essa captação de recursos correspondeu também a compromissos de despesas elevadas e de estricto cunho financeiro.

Ao que tudo indica, a gestão da dívida pública brasileira adequou-se à escalada de despesas com juros e amortizações altas por meio de captação de tributos. Vale dizer que o total de dívida líquida do setor público cresceu de 30,1% do PIB em 1994 para 48,7% do PIB em 1999, e que a receita do Governo de FHC teve a carga tributária expandida de 28% do PIB em 1995 para 31,1% do PIB em 1999 (LAMOUNIER, 2005: 206). Outro locus de receita orçamentária adveio das privatizações, com números vantajadamente inéditos, com ganhos de mais de 2% do PIB em vendas de empresas e transferências de dívidas.

Observando-se todos esses dados, percebe-se que a financeirização do déficit público brasileiro necessitou de financiamento baseado em desmanche de grande parte do papel produtivo do Estado brasileiro e da elevação tributária sobre o setor produtivo privado.

2.3.4 Os efeitos sobre a renda e o consumo

Apesar dos desequilíbrios decorrentes do modelo de estabilização promovido pelo Plano Real, é preciso convir que os seus efeitos sobre a renda e o consumo proporcionaram ganhos para as parcelas mais castigadas pela pobreza. Por outro lado, essa constatação não pode abstrair os demais instrumentos de política social que serviram de aparato para a transformação social produzida nas últimas décadas.

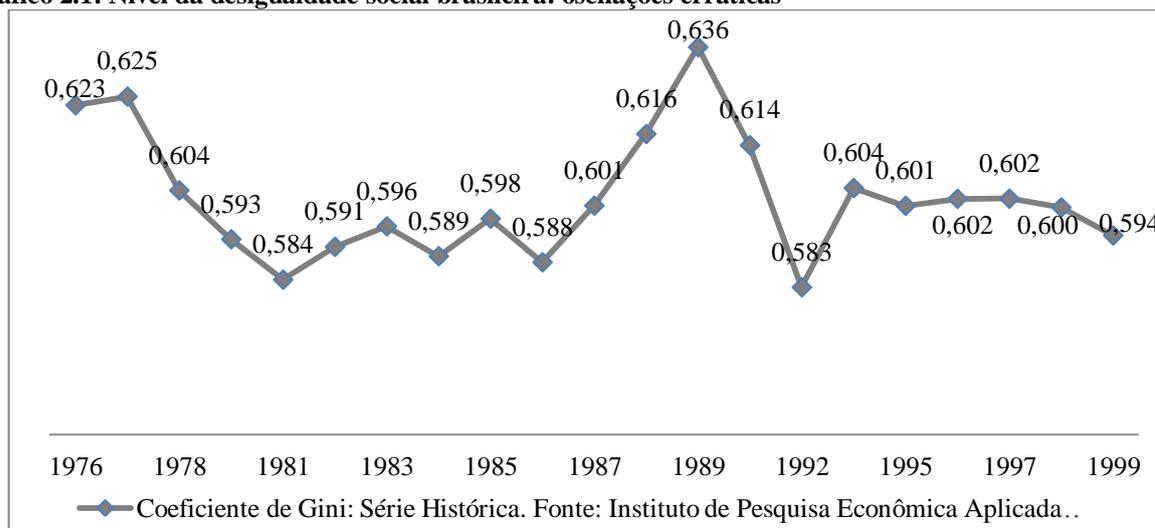
A concentração de renda é um problema estrutural histórico no país. Desde que as aferições por meio do Índice de Gini²⁸ foram iniciadas - em 1976, o Brasil encontra-se listado entre as nações mais desiguais do mundo. De acordo com Soares (2006: 8), todas as medidas de desigualdade no Brasil revelaram o mesmo padrão: alto nível de concentração de renda nos anos 1970, queda sensível da concentração até meados dos anos 1980 e fortes oscilações coincidindo com a confusão econômica provocada pela hiperinflação daqueles anos, mas com retorno a patamares altos nos anos 1990 e queda significativa somente a partir de 2004²⁹.

Considerando-se o processo de transformações econômicas que começou com o regime militar (1964-1985), passando em seguida pelos planos de estabilização dos anos 1980 e chegando ao Plano Real, percebe-se que as oscilações do índice de gini brasileiro ficaram entre 0,636 e 0,583, o que serve para reforçar a afirmação de que as mudanças econômicas no Brasil sempre foram promovidas sem atacar o problema estrutural da desigualdade social. A média brasileira de todo o período é de 0,602, o que indica maior proximidade em relação a 1 do que a 0, ou seja, um nível crônico de desigualdade (mais próximo da desigualdade plena do que da igualdade perfeita). Colocando-se esse resultado em análise comparativa com médias internacionais (Word Bank date, <<<http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI/countries/>>>), o Brasil se coloca como um país mais desigual do que países como Honduras (0,540), a Nigéria (0,480), a Jamaica (0,400), o Paquistão (0,332), o Paraguai (0,408), dentre outros, e menos desigual que Swazilândia (0,607), República Centro-Africana (0,613) e Lesoto (0,632).

²⁸ Coeficiente que estipula o nível em que a renda encontra-se concentrada ou dispersa em uma população por meio de uma decomposição gradual do tamanho da população pelo tamanho de sua respectiva renda. A exibição gráfica do coeficiente dá-se por meio da Curva de Lorenz, em que cada eixo representa uma variável (população e renda). Quanto mais retilínea for a diagonal entre os dois eixos, mais próximo de zero será o seu valor e menor será a desigualdade de renda entre a sua população.

²⁹ Pelos estudos socioeconômicos do período, há uma indefinição quanto às causas da concentração de renda brasileira. No período abordado pela presente análise, percebe-se um padrão errático de oscilação do índice, com uma associação entre um plano de estabilização (o Cruzado) e queda no nível de concentração de renda. No mais, de acordo com Soares (2006), a queda sustentada do indicador ocorreu somente em tempo não compreendido na pesquisa desta tese (ano de 2004).

Gráfico 2.1: Nível da desigualdade social brasileira: oscilações erráticas



O que se percebe por meio desses dados é que os ganhos com a atividade econômica brasileira continuaram concentrados nas mãos de poucos; porém, embora estruturalmente os ganhos das atividades produtivas tenham permanecido concentrados, os choques estabilizadores atacaram inegavelmente a instabilidade dos preços, o que provocou alterações na capacidade de poder de compra e de consumo da população brasileira. Neste sentido, os planos de estabilização, sobretudo o Plano Real, resultaram em alterações sociais positivas.

Para entender as transformações sociais decorrentes da mudança de poder de compra do salário mínimo no período, dados relativos à pobreza e ao alcance da cesta básica de bens e serviços devem ser comparados com a renda. De acordo com Lahóz (2002:77-78), a renda real dos 10% dos brasileiros mais pobres dobrou entre os anos de 1993 e 1995, ao passo que os que se situam entre os 10% e os 20% mais pobres tiveram um crescimento de renda de cerca de 50% no mesmo período.

Entre as causas desse crescimento exponencial, Lahóz alinha a medida de alteração do nível inflacionário e o reajuste do salário mínimo do período (combinação identificada por ele também no Plano Cruzado, mas este de caráter mais fugaz e de duração de poucos meses). O reajuste do salário mínimo teve, no biênio 1994-1995, um acumulado real de 48,22%, o que provocou um reordenamento de rendas nos meses subsequentes. Essas mudanças podem ser percebidas principalmente no mês de maio de cada um desses anos.

Em análise baseada na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD-IBGE)³⁰ percebe-se que o Brasil teve uma alteração significativa na quantidade de pobres e miseráveis entre 1993 e 1995 (LAHÓZ, 2002: 74-75). Considerando-se a faixa da pobreza por meio de lista de bens e serviços básicos precificada em 84% do salário mínimo real de 1993 a 1995, verifica-se uma queda de 59,4 milhões de pessoas para 50 milhões de pessoas classificadas na faixa de renda abaixo da

³⁰ Pesquisa realizada anualmente desde 1971 que teve por finalidade gerar dados socioeconômicos de todas as regiões do país, levando em conta a classificação de ocupação, de renda, de nível educacional, de condições habitacionais e de características demográficas (sexo, idade, cor e tamanho da família).

linha da pobreza. Em termos de condições financeiras, em 1995 a população brasileira passou a ser constituída de 33,9% de pobres, o que corresponde a menos 7,8% de pobres em comparação com 1993.

No restante dos anos da década, todos esses dados mantiveram-se paralisados. Acompanhando o índice de crescimento do PIB, que se manteve estagnado entre os anos de 1996 a 1999, verifica-se que os indicadores sociais também ficaram pelo caminho. O salário mínimo teve crescimento ínfimo no acumulado dos quatro anos subsequentes, fechando o período em crescimento nominal de 36% (chegou a R\$136,00), menor do que quando se abstrai a valorização do mínimo real somente no ano de 1995, quando a valorização com a dedução inflacionária foi de 40,86%. O percentual de pobres da população oscilou entre 32,8% e 34,1% da população, quando a série abordada se fecha (LAHÓZ, 2002: 76).

A queda substantiva da tendência de solução de problemas sociais por meio de estabilidade monetária está atrelada a alterações conjunturais da economia. Certamente, a estagnação econômica dos anos que se seguiram a 1995, com a queda da atividade produtiva em geral, principalmente da indústria, o aumento do desequilíbrio externo e a financeirização do déficit público acabaram por impedir a tendência de mudança dos anos em que o Plano Real estava em processamento, algo ocorrido pelo fato de a população mais pobre passar a deter um maior poder de compra. Em outros termos, indica-se desde 1995 a necessidade de alterar as bases da estabilidade econômica a fim transpor a estabilidade da moeda em forma de estabilidade socioeconômica, por meio de uma sociedade mais igualitária e com justiça social. Ademais, confirma-se assim que a *estabilidade adquirida com o Plano Real fora restrita ao âmbito monetário, diferentemente das menções de que ocorreu uma grande estabilização de toda a economia.*

2.4 Real: Uma agenda baseada numa doutrina econômica que funda um novo Estado

Em 1990 o Brasil se encontrava em pleno momento do experimentalismo democrático brasileiro proposto pelo “caçador de marajás” Fernando Collor de Melo e sob a penúria da recessão e hiperinflação. Conforme exposto no primeiro capítulo, o país estava em pleno processo daquilo que foi afirmado aqui como o amadurecimento teórico de combate à inércia inflacionária entre os conceitos e métodos. Com o amadurecimento das condições conjunturais para a feitura de um plano (a extensão gradativa da liquidez mundial), faltava ao Brasil uma convergência entre a sociedade e o Estado acerca do caminho a ser percorrido nos seus próximos momentos históricos. Havia então uma constituição federal consolidada desde 1988, apelidada de “constituição cidadã”, e dela haviam princípios aplainados como os legitimamente demandados pela sociedade: o fim da ditadura ensejava expansão de direitos sociais e a presença do Estado na defesa de minorias, da educação e

da saúde pública. Clamava-se por um Estado vigoroso no atendimento à sociedade, e isso incorreria em custos materiais, em despesas para os governos. Isso foi fruto de um processo constituinte acolhedor de amplo pluralismo decisório, em que *lobbies* diversos conflitavam no processo decisório, contidos por de empresas do ramo das comunicações procuravam influenciar a Assembleia Nacional Constituinte, uma forte presença de interessados em políticas agrárias, do movimento dos sem-terra, dos ruralistas e de militantes do setor financeiro – como a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN) –, os sindicalistas da Central Única dos Trabalhadores e a Confederação Geral dos Trabalhadores.

Aprofundando os dados dessa disputa política, de acordo com Aragão (1995: 149), foram identificados, somando-se entidades públicas e privadas, cerca de 383 grupos de pressão envolvidos no processo constituinte que desaguou na CF 1988: “(...) com a aprovação de mais de 300 artigos [na constituição federal de 1988], dificilmente algum grupo deixou de ser atendido. Em contrapartida, o resultado final foi uma constituição impraticável, que (...) possui dezenas de dispositivos sem regulamentação legal” (ARAGÃO, 1996: 155).

A partir de 1988 teve-se uma constituição ampla, mas sem ter-se findado o seu processo de regulamentação infraconstitucional. A nova Constituição tinha (e tem) contornos fiscalmente onerosos do ponto de vista do equilíbrio contábil entre receitas e despesas. O resultado da disputa político-institucional não resolvida no processo da CF 1988 passou por uma revisão constitucional entre 1993 e 1994, em que bastaria maioria simples para aprovar medidas de modificação de seu texto, mas que foi acometida por inação em meio à crise parlamentar de denúncias sobre a CPI dos “anões do orçamento”³¹. O impasse nos pontos conflituosos a serem solucionados na ordem constitucional brasileira arrastou-se até o Plano Real, pois a revisão foi um momento de vitória dos “obstrucionistas” - os contrários a qualquer alteração (ARAGÃO, 1996: 158).

O ambiente político brasileiro chegou aos anos de criação e implantação do Plano Real envolvido por um processo de superação do ceticismo em relação aos caminhos a serem seguidos. Sabidamente, a Constituição Brasileira era tida como demasiadamente ampla e materialmente custosa, e o custo material passou a ser visto naqueles anos como base do desequilíbrio fiscal do Estado Brasileiro. Sendo o desequilíbrio fiscal o mote de combate dos desinflationistas do período, passou-se a associar a Constituição Brasileira à hiperinflação, o que instigou debates políticos que clamavam por “reformas constitucionais” no decorrer dos anos da década de 1990. Aos poucos o Plano Real incutia uma consciência de inevitabilidade de reforma da CF 1988, para que a estabilidade econômica fosse alcançada e mantida.

³¹ “A CPI do Orçamento foi instalada em 20 de outubro de 1993, tendo funcionado por três meses, realizado 111 sessões com 77 depoimentos. Dezesete deputados federais foram acusados de quebra de decoro parlamentar. Quatro desses deputados renunciaram ao mandato antes do julgamento em Plenário e seis deputados federais -entre eles uma das maiores estrelas da política brasileira, Ibsen Pinheiro (PMDB-RS, ex-Presidente da Câmara dos Deputados - perderam o mandato” (ARAGÃO, 1996: 156).

Houve então uma gradativa escalada política do discurso de grupos sociais propensos ao alinhamento com o ideário do Plano Real. No entendimento de Aragão (1995: 159-160), embora o caminho para a elaboração da agenda do Plano Real não tivesse sido conduzida por meio de uma interação entre o Estado e a sociedade, em meio a métodos de participação política (por exemplo, não houve audiências públicas na elaboração das bases elementares das mudanças advindas do plano), chegava-se naqueles anos a um nível de coesão discursiva entre agenda governamental e demanda da sociedade civil em que o imaginário da sociedade foi sendo, aos poucos, impregnado por princípios de reformas constitucionais ao sabor do Plano Real. A “agenda de consenso” entre elite industrial e financeira, a grande imprensa e setores expressivos da burguesia nacional (distribuída regionalmente) conseguiu aos poucos sedimentar-se em torno do combate à inflação. Ainda que isso não significasse uma pacificação total dos processos políticos nessa direção – numa jovem democracia que não completara naquele tempo uma década de superação da ditadura –, passou-se a aceitar que essa agenda deveria ser o centro de debates para as transformações no país pelos anos seguintes.

Ideologicamente, a propensão ao alinhamento pela via da correção fiscal para combater a hiperinflação possibilitou a associação entre grupos políticos identificados com o ideário neoliberal (ANDERSON, 1995). Nesse sentido, a difusão de ideias depreciativas em relação à capacidade produtiva e administrativa do Estado foi extensamente acatada, de modo que a comunicação política de massas demanda a simplificação das ideias para que elas sejam encampadas pela crença social geral. Isso ocorreu em época de casamento político entre o partido de FHC (o PSDB) e o Partido da Frente Liberal (o PFL) para as eleições de 1994, e fez com que a noção de “Estado mínimo” perdesse o teor repulsivo de outrora, podendo assim ser incorporada como legítima pela opinião pública. Isso pavimentou o caminho para que as reformas constitucionais conseguissem mais avanços ainda a partir de 1995, com a maioria das propostas convergindo no sentido de enxugamento fiscal do Estado. Afirma Aragão (1996: 158):

(...) o processo [de reforma constitucional] iniciou-se em fevereiro de 1995, com o envio de um conjunto de propostas que cobrindo as seguintes áreas: previdência social, [fim dos monopólios estatais da/do] mineração, telecomunicações, petróleo, navegação de cabotagem e gás canalizado (...) a segunda etapa da reforma constitucional foi iniciada com o envio de outras propostas, cobrindo as áreas administrativa e tributária.

Dentre todas essas propostas, as solicitações de quebra de monopólios estatais constitucionais acima dispostos foram acatadas pelo Congresso Nacional. Assim o foi com as definições mais diretamente ligadas ao capítulo da ordem econômica (ligados ao ideário de reforma do Estado) presentes na agenda de reformas da Constituição do primeiro mandato de FHC (COUTO; ABRÚCIO, 1999). Já as propostas de reformas administrativa, tributária e da previdência não tiveram uma condução linear, pacificamente aderidas por parte da maioria do parlamento. Para além do ideário liberal de contenção fiscal, todas elas sofreram ou acentuada alteração nas propostas originais – as reformas da previdência e administrativa –, ou tiveram impedimentos viscerais e

tiveram somente um mini-pacote aprovado no segundo mandato de FHC – caso da reforma tributária (MELO, 2002). No entendimento de Couto e Abrúcio (1999: 20-21), trata-se de algo normal a presença de dificuldades de aprovação dessas matérias, pois a arena decisória no legislativo demandava 3/5 de votos para as mudanças constitucionais, e isso acarretava na necessidade de uma coalizão deveras custosa para o Governo. Por isso, não bastava somente a força simbólica do ideário de busca pela estabilidade monetária, ainda que ele fosse o elemento propulsor para a coesão política do momento.

Esse curso conflituoso seguiu-se por conta de algo mais forte do que as relações de governo estabelecidas por uma agenda implantada no sistema político. O sistema esteve subjugado a um complexo de transformações mais amplas e duradouras, à mudança do *Estado*, definindo a preponderância de grupos sociais específicos sobre a influência nos rumos do país – tal como apresentado no jogo de lobbies presentes no Congresso revisor constituinte. Isso vai ao encontro do entendimento de Ianoni (2009) de que o Plano Real operou uma grande virada, pois foi responsável pela afirmação de uma nova ordem político-institucional que determinou uma refundação da distribuição de poder político na sociedade brasileira.³²

O Plano Real foi uma grande oportunidade conjuntural que colocou a política brasileira a reboque de sua finalidade, reposicionando-a estruturalmente e criando raízes para o futuro das instituições brasileiras. De acordo com Ianoni (2009: 173), a doutrina econômica do real é o eixo fundador de um novo Estado:

(...) o Plano Real viabilizou a repactuação sociopolítica, inclusive o seu acabamento na esfera político-institucional pela aliança de centro-direita. O Plano Real foi a arma oportunamente desembainhada pelo príncipe para organizar um exército liberal até então sem general; foi um programa gerador de força centrípeta que reconstruiu o consenso do qual emergiu o Estado pós-nacional-desenvolvimentista. O Plano Real expressou e conduziu ao poder uma vontade “coletiva” liberal, núcleo ideológico que capturou o interesse público anti-inflacionário.

Ou seja, por fim, um plano de exacerbada delimitação técnica como o do Real fora capturado ideológica e socialmente. Isso veio à tona pois havia um “exército liberal até então sem general”, uma composição de empresários e rentistas interessados nos impactos financeiros do Plano que se efetuará (IANONI, 2009: 178). As relações desses grupos e as interações entre o quadro descrito para economia neste capítulo e o sistema político correspondem ao mote fundamental para a aprovação da Emenda da Reeleição, conforme será mais detalhadamente analisado nos capítulos seguintes. Percebeu-se a existência de uma *argamassa comunicativa* entre a emergência desse novo Estado e o funcionamento dos sistemas econômico e político a ele condizentes: a retórica da

³² Na concepção de Poulantzas (1980), a principal referência de Ianoni (2009), um novo Estado pode advir por meio de uma nova correlação de forças políticas congregadas por classes sociais em disputa em que, como consequência, um grupo social passou a deter o poder institucional, preenchendo hegemonicamente as decisões políticas. Ainda que legítima a consideração do sistema político como categoria analítica, ela só pode ser vista em um plano inferior ao Estado e para análises específicas, como o entendimento de distribuição ativa de “papéis e funções” no exercício de poder de representantes e burocratas (EASTON, 1970). Portanto, mesmo analisando o sistema político primordialmente não se pode perder de vista a correlação de forças político-sociais que o dirige.

estabilidade. Ela fora objeto de apelação reiterada no processo de aprovação da emenda que garantiu a chance de disputa por mais quatro anos de mandato para FHC.

2.5 Considerações finais do Capítulo

Após o exercício analítico construído nesse capítulo, faz-se fundamental exprimir uma opinião valorativa sobre a empreitada brasileira em busca da estabilidade de sua moeda. Para a jornalista Miriam Leitão (2011), autora de um livro subtintulado “A longa luta de um povo por sua moeda”, a história da estabilidade monetária brasileira corresponde a uma espécie de conquista digna de heroísmo por parte de seu povo. A autora diz-se orgulhosa pelo modo como o povo brasileiro encarou o Plano Real, conquistando louros semelhantes àqueles descritos nas tradicionais narrativas da história romântica dos “grandes homens e seus feitos”, de Thomas Carlyle. Implicitamente, Leitão cultua os grandes feitos dos responsáveis pela elaboração da nova ordem política brasileira imposta por medidas tecnocráticas da macroeconomia anti-inflacionária do Plano Real.

Em outra perspectiva – inversamente assertiva, pois indagadora da realidade – João Sayad (1999) levanta a seguinte questão quanto à abordagem sobre a necessidade de buscar a estabilidade monetária: “Qual o desafio para os brasileiros?”.

(...) só acabar com a inflação é sonho modesto demais para construir a nação. Os países e sociedades são construídos a partir de desafios. Grandes desafios fazem grandes civilizações. Desafios inúteis podem consumir toda a criatividade e a história dos povos que os resolveram. Os esquimós venceram o incrível desafio de viver no Pólo Ártico. Mas só isto – vivem em iglus, mortos de frio. Os esquimós que me perdoem, mas nunca li poema esquimó. Fomos condenados a resolver o problema da inflação. Inflação é probleminha renitente, como coceira. Não serve para sonho de nação. Não queremos ser os esquimós da inflação. (SAYAD, 1999: 23).

Partindo da premissa de que a inflação é um miúdo fenômeno do âmbito da economia – portanto, não necessariamente fundamental para a obtenção da melhor formação social do país –, Sayad expressa com genialidade a preocupação que deveria ser maior para os brasileiros: o que mais interessa ao Brasil são as bases culturais de seu povo. A montagem de um modelo civilizacional, portanto, é algo maior do que o fetiche pelo combate à inflação.

Parte 2 – A ordem atômica e a Reeleição

Parte 2 – A ordem atômica e a Reeleição

A primeira parte da presente tese analisou o percurso histórico das ideias e da execução da política macroeconômica no tocante ao tema da estabilidade econômica. Percebeu-se que o binômio estabilidade/instabilidade possui compreensão relativa, e que o senso de estabilidade econômica foi amarrado ao tema “inflação” na realidade política brasileira desde os anos 1990, cujo ponto de concretização foi o Plano Real, consolidando uma estabilidade monetária, não propriamente do sistema econômico. Os efeitos político-institucionais do Plano foram próprios da fundação de uma nova ordem, de um novo Estado, e o instituto da reeleição foi incorporado à CF 1988 a partir disso.

Quanto ao aprofundamento de questões político-institucionais na presente parte da tese, têm-se as seguintes questões a serem esclarecidas: como o binômio estabilidade/instabilidade pode ser interpretado nas instituições políticas brasileiras?; Quais as relações entre a reeleição e a disposição institucional do sistema político brasileiro?

Para responder a isso, cinco pontos de relevância analítica foram selecionados e compõem os momentos textuais de entendimento dessa passagem, amalgamando-se em conteúdos de dois capítulos: no primeiro capítulo fazem-se definições conceituais a respeito de cultura política e das instituições representativas brasileiras, definindo-se o que é a reeleição e como ela se situa conceitualmente no sistema de governo presidencialista, especialmente no brasileiro; e por último, tecem-se considerações a respeito do fenômeno da reeleição em meio ao contexto histórico de sua implantação no Brasil, nos anos 1990. No segundo capítulo levanta-se o histórico institucional-eleitoral, da participação eleitoral no Brasil e como se analisam as disposições dos competidores político-eleitorais brasileiros, fazendo-se inferências acerca das predisposições existentes para a competitividade eleitoral para fins de viabilidade do instituto da reeleição³³.

³³ A premissa básica para a elaboração do texto que vem a seguir é que a reeleição não pode ser pensada sem um sistema de governo que será seu destino, que ela não existe sem a estrutura das instituições eleitorais (que engloba eleitores e técnicas eleitorais). Bem como se considera que isso tudo não existe sem que haja atores políticos competindo para serem votados. Por tudo isso, é imprescindível que se conheçam as peculiaridades culturais e institucionais do presidencialismo brasileiro, a expansão do sufrágio ao longo da história e a competição político-partidária brasileira. Como o país esteve inserido num cenário internacional de positividade da reeleição para o cargo de Presidente da república (sobretudo na América Latina, espaço de preponderância desse sistema de governo), também é necessário que se analise o contexto de simpatia pela reeleição instalada na região continental no período de aprovação da Emenda da Reeleição brasileira.

3. A ordem atômica: cultura e instituição no sistema político brasileiro

O presente capítulo busca entender de modo sistematizado a existência de uma noção que corresponde ao elemento que é a energia que anima o sistema político brasileiro. Trata-se do *atomismo político*, espécie de amalgama entre a cultura política historicamente desenvolvida, uma ideologia elitista que pretende estabelecer distinção social e imposição de autoridade por meio de componentes liberais e a disposição de instituições políticas que compõem o sistema de governo brasileiro. Emerge daí uma *ordem atômica*, que paradoxalmente organiza a política e torna-a dificultosa ao que cabe às suas operações práticas de políticas públicas.

Fruto de uma construção histórica que remete à ordem social escravocrata brasileira, a política brasileira possui cultura e instituições calcadas no individualismo como valor maior presente no seio de suas elites. Em busca de uma explicação plausível para a antinomia sublimada entre escravidão e liberalismo no Brasil do século XIX, Alfredo Bosi (1992: 195) interpreta a conciliação entre estranhos elementos feita pelos responsáveis pelo sistema político brasileiro naquele tempo através do que considera ser a formatação ideológica de “(...) um complexo de normas jurídico-políticas capazes de garantir a propriedade fundiária e escrava até o seu limite possível”; ou seja, desde as origens, já no pós-independência, apesar do indício de contradição de caráter entre os valores liberais (de defesa da liberdade de autodeterminação dos mercados) e o fato de seus defensores serem contrários ao trabalho livre, as elites políticas brasileiras tenderam a manter um sistema adequado aos seus estritos interesses. Esses interesses passaram por transformações ao longo do século XIX, com uma lenta acomodação de ideias ao longo do século, que culminou na união entre “libertação dos negros” (ideário abolicionistas) e “substituição dos negros por trabalhadores livres” (opinião política das elites políticas) (BOSI, 1992: 241) somente ao final dos anos 1880. Isso é extremamente significativo para se entender os passos republicanos da cultura política brasileira.

A chegada da República, em 1889, promoveu o estabelecimento do presidencialismo como sistema de governo e indicou (ao menos pelo princípio da *res publicae*, a ideia de que finalmente o povo participaria da coisa do Estado) que haveria massificação do direito ao voto com o decorrer do tempo – apesar de sua lenta progressão, conforme se verá a seguir; no entanto, tudo isso seria conduzido por meio de uma exótica combinação que advinha da tradição política elitista imperial brasileira: a hibridez entre a lógica de valores liberais e a práxis autoritária (TRINDADE, 1985).

O entendimento de Héglio Trindade acerca dessa hibridez baseia-se na busca por entender as raízes de um possível regime democrático no Brasil daquele tempo, busca que se dá por meio de caracterização do *ethos* político e da disposição da arena política a propiciar competição pelo acesso a cargos político-eleitorais. Em posição interpretativa similar à de Alfredo Bosi, Trindade (1985: 58)

classifica o *ethos* político como atrelado à composição elitista-oligárquica da participação política brasileira ocorrida entre os anos 1822 e 1930³⁴.

A lógica liberal impõe-se no Brasil por meio de elaboração de uma forma estatal precoce por parte das elites agrário-exportadoras, mas com tardia e lenta inserção da dinâmica liberal de valores na sociedade – algo imprescindível para a democracia. Em comparação com o caso argentino, em que a formação de um Estado nacional ocorreu em uma lenta conformação de interesses de uma elite nacional (no último quartel do século XIX e no início do século XX, culminando nas reformas de Saez-Peña em 1912), Trindade (1985: 51) afirma que o estabelecimento de coesão sociopolítica em forma institucional ocorre no Brasil desde o início do Império (1822), mas o padrão de incorporação dos valores ocorre de modo praticamente inverso entre os dois países, pois Argentina teve a sua arena política aberta rapidamente, enquanto o Brasil promoveu isso de modo lento e restrito, algo consolidado somente após a República Velha e o Estado Novo varguista.

O resultado desse processo foi a predominância de uma lógica liberal que resultou em uma práxis autoritária na política brasileira. Trindade entende que os “liberais doutrinários” nunca tiveram espaço efetivo na política brasileira desde o Império, porém ressalta que os interesses e aspirações das elites políticas brasileiras possuíam intencionalidade no que diz respeito à restrição de acesso ao universo de comando da sociedade (TRINDADE: 1985: 66). Os efeitos disso são encontrados ao longo da trajetória política nacional em formas políticas que mesclam apreço pelo domínio pleno do Estado (sem abertura ampla de chefia no espaço político, que é acessível a poucos, apesar da progressiva abertura eleitoral para as massas) e pelo estabelecimento de uma ligeira distribuição e compartilhamento de poder entre os que compõem os quadros de comando político, o que dá a impressão de que até em momentos ditatoriais o poder não deveria ser concentrado. Afirma o autor que

(...) a singularidade do sistema político brasileiro é a sua persistente hibridez ideológica e institucional, combinando estruturas e práticas políticas autoritárias e liberais. Desse traço básico que se mantém associado ao tipo de dominação da formação social brasileira desde a fase colonial, decorre a hegemonia do padrão autoritário combinado com surtos de expansão liberal (ou democratizantes como em 1945), frustrados, geralmente, por crises políticas e instabilidades cíclicas. Nessa linha de raciocínio (se nos restringirmos ao nível da superestrutura política), tem-se condições de entender, na conjuntura atual, tanto as dificuldades de institucionalização da democracia quanto a do autoritarismo. A ideologia e as instituições liberais remanescentes estabelecem entraves à consolidação dos regimes autoritários e, por sua vez, o peso das estruturas políticas e sociais autoritárias definem os limites aceitáveis da democracia política. (TRINDADE, 1985: 70).

É com base nessa tese de Trindade (1985) que se chega à noção da ordem atômica da política brasileira. Com exceção do que ocorreu na ditadura do Estado Novo (1937-1945), nunca houve uma centralização política em nome de uma figura única; sempre houve um *revezamento oligárquico no*

³⁴ Em extensão das ideias de Bosi (1992) para o Império, Trindade (1985) pensa a situação ideológica da República Velha em que as origens sociais desses valores políticos correspondem à hegemonia de uma classe dirigente advinda da sociedade agrário-exportadora, e isso impunha uma lógica de funcionamento às instituições políticas circunscrita à manutenção de poder nas mãos desses atores.

poder em momentos de não democracia, traço comum presentes no parlamentarismo de liberais e conservadores de D. Pedro II, a política dos governadores na República Velha de 1889 e o regime autocrático decorrente do golpe militar de 1964. Da mesma forma, as experiências verdadeiramente democráticas brasileiras da República de 1946 e da pós-ditadura nos anos 1980 são dotadas de excessiva carga aristocrática e baixo nível de intensidade de abertura à participação nas instâncias de poder (uma democracia representativa rígida).

Além do hermetismo sistêmico da política nacional entre oligarquias, o atomismo político é oriundo também no comportamento de apropriação do público pelo privado. Desde a tese clássica do “homem cordial” (HOLANDA, 1995), a política brasileira está assentada sobre os alicerces de um poder privado que se estende e captura o poder público de acordo com os indivíduos que pontilham o sistema representativo brasileiro. A tese clássica de Victor Nunes Leal reforça isso ao interpretar a pulverização política do poder pelo interior brasileiro.

De acordo com o referido autor (LEAL, 2012), uma simples possibilidade de pluralismo político depende da emergência de um depósito direto de confiança na pessoa física (privada) do político, não em sua liderança por virtudes cidadãs. A política brasileira vem se conduzindo ao longo da história à mercê do que as alianças e os conflitos entre os interesses de sujeitos privados possa proporcionar à sociedade brasileira.

Como átomos dispersos em uma delicada superfície representativa que concentra poder e flutua sobre a massa populacional brasileira, os políticos brasileiros organizam-se na luta por interesse individuais (com algumas exceções, que dão relativa coesão partidária em alguns momentos históricos), jogando entre si por meio de um ordenamento institucional altamente complexo presente em seu sistema de governo. Essa delicada superfície representativa passou ao longo das décadas por uma série de rupturas, em grande parte por conta das tensões provocadas pela forma atomística de relacionamento – de predisposição para conflitos e de difícil estabelecimento de coesão entre as partes.

Estudos sobre as instituições políticas constataam que a estabilidade política brasileira advém de um equilíbrio entre a conformação atômica supracitada e instituições que funcionam bem por certo período. Por exemplo, de acordo com vários autores (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; SANTOS, 2007; 2003; NICOLAU, 2004; VASSELAI, 2011), o estrito âmbito institucional dos sistemas partidários e do sistema representativo tem bases estáveis em diversos momentos do sistema político brasileiro.

Entre as distintas épocas políticas nacionais, os momentos de preponderância de dominação oligárquica ocorreram (obviamente) por meio de ditaduras que forçosamente equilibravam a manutenção institucional, desde o século XIX, passando pela República Velha (1889-1930), pelo Estado Novo (1937-1945) e pela ditadura civil-militar mais recente (1964-1985); no entanto, ao

analisar as experiências democrático-institucionais, constata-se a existência de estabilidade institucional também decorrente de um ambiente com competição eleitoral e da efetivação de governabilidade nas livres relações entre o Poder Executivo e o Legislativo. Ainda assim, ao observar-se a política brasileira tem-se a impressão de que os regimes políticos estão constantemente com a “faca no pescoço”, às vésperas da ruptura e do desmanche. Por que isso ocorre?

De certo, além da percepção estritamente institucional, deve-se considerar o recheio cultural da tradição política brasileira. A ordem atômica sempre trouxe rupturas institucionais surpreendentes ao longo da história, de modo que a estabilidade política depende sempre da composição das forças que ocupam posição de comando nas instituições. Assim o princípio da ordem atômica pressupõe a existência de elementos imponderáveis e imprevisíveis ao longo de sua trajetória.

3.1 Reeleição e Presidencialismo: trajetórias e conceitos

Na cultura política brasileira são necessários detalhamentos institucionais para se entender como a ordem atômica plasmou-se conforme os dispositivos de regras e a organização de papéis e funções na política.

Quando se vai fazer alguma pesquisa a respeito do assunto, o primeiro ato necessário ao pesquisador consiste em classificar o que deve ser investigado na história. Como ponto básico da pesquisa, tem-se o instituto da reeleição. Enquanto lócus de realização do fenômeno, pergunta-se naturalmente: reeleição de quem e para quê?

Deve-se ter ciência de que no presente trabalho a definição de reeleição tem especificidades conceituais. Consiste na construção de uma análise sobre um direito (a oficialização de uma possibilidade por meio do reconhecimento do ordenamento jurídico-estatal) concedido ao chefe do Poder Executivo para disputar uma eleição que lhe permitirá assumir um mandato subsequente ao que já detém em certo momento. Em especial, em se tratando do caso da emenda constitucional que permite a reeleição no Brasil, esse direito é estritamente situado num sistema de governo (EASTON, 1970: 190) conhecido como *presidencialismo*. Assim, em consonância com o entendimento conceitual mínimo de sistema político de Easton, analisa-se aqui estritamente o direito à reeleição num conjunto de interações imbuídas de valores depositários do senso de autoridade máxima na figura do Presidente, que é eleito por sufrágio direto, de acordo com o conceito mínimo tradicional de presidencialismo.

Além do conceito em abstrato, o conhecimento sobre a reeleição no presidencialismo demanda um entendimento maior acerca desse sistema de governo. Em especial, necessita-se saber como ele se constituiu historicamente. Sua origem remete ao modelo político-organizacional proposto nos EUA pelos *founding fathers* das treze colônias estadunidenses, os constitucionalistas federalistas

James Madison (1751-1836), Alexander Hamilton (1755-1804) e John Jay (1745-1829), o qual teve foi aplicado pela primeira vez naquele país.

O presidencialismo é um produto amalgamado das ideias e experiências de elaboração do Estado moderno, possuindo como ponto de origem conceitual toda a gama de teorização política presente na filosofia ilustrada que remete aos modernos pensadores do modelo republicano, tendo Nicolau Maquiavel [1469-1527] como proponente inaugural dessas definições (MAQUIAVEL, 1994), passando por todos os pensadores jusnaturalistas e chegando às ideias que embasaram o processo de independência dos EUA em relação à dominação da coroa britânica. Pelos idos dos anos 1770, os britânicos que haviam migrado para o “Novo Mundo” revoltaram-se com uma série de injustiças infligidas por seus concidadãos d’além-mar, buscando a elaboração de um Estado independente e soberano.

O modelo presidencialista possui influência óbvia do formato de autoridade presente na forma de Estado derivada da soberania da coroa britânica. O *United Kingdom* possui até hoje uma forma de Estado monárquico, cujo chefe sempre está relacionado à linhagem familiar da realeza das terras da Grã-Bretanha. Por isso, sempre há um indivíduo a encabeçar a figura da chefia de Estado, ainda que o sistema de governo tenha definido desde o século XVIII a existência de um responsável por ações administrativas (um chefe de governo) que é alçado ao poder pelo parlamento (BRITTO, 1981).

Assim como a autoridade emana do rei/rainha da Inglaterra, a forma de Estado republicana estadunidense selecionou um indivíduo – embora este não descenda de uma linhagem aristocrática natural, pois a república tem por princípio a igualdade popular baseada na cidadania, e não na tradição de uma linhagem familiar real na qual se deva concentrar a autoridade de chefe de Estado. Ao Presidente compete esse papel. O modelo derivado desse novo formato de autoridade elaborado nos EUA é visto como o “presidencialismo puro”, em que o Presidente é ao mesmo tempo o chefe de Estado, em nível de representação internacional, e o chefe de Governo, o responsável pela execução interna de políticas públicas, e distinguindo-se essencialmente do parlamentarismo pelo fato de a eleição do Presidente não ser de responsabilidade de uma assembleia parlamentar (CHEIBUB, 2007).

Apesar de a chefia de Estado concebida no processo de fundação dos EUA ser uma espécie de emulação do sistema monocrático da figura real britânica, as semelhanças encerram-se por aí. A originalidade do modelo de “presidencialismo puro” estadunidense, em que o Presidente é ao mesmo tempo o chefe de Estado, em nível de representação internacional, e o chefe de governo, o responsável pela execução interna de políticas públicas, consiste em uma substancial diferença em relação à distribuição de funções e competências no sistema de governo: o princípio de separação de poderes, que é um aspecto fundamental para o presidencialismo, uma vez neste sistema que o chefe de governo não é eleito por uma casa parlamentar, como acontece no sistema parlamentarista, mas

por um sufrágio independente, e as leis são elaboradas, ao menos em sua proposta original, de modo totalmente separado da sua execução e adjudicação.

De acordo com Madison (*apud* LIMONGI, 1999: 272-273), a divisão do governo em poderes independentes, com poder decisório e um sistema próprio de funcionamento, corresponde ao ideal de formação de um governo e é o fundamento do sistema presidencialista:

(...) a fim de lançar os devidos fundamentos para a atuação separada e distinta dos diferentes poderes do governo – o que, em certa medida, é admitido por todos como essencial à preservação da liberdade – é evidente que cada um deles deve ter uma personalidade própria e, consequentemente, ser de tal maneira constituído que os membros de um tenham a menor ingerência possível na escolha dos membros dos outros. Para que este princípio fosse rigorosamente observado, seria necessário que todas as designações para as magistraturas supremas do executivo, do legislativo e do judiciário tivessem a mesma fonte de autoridade – o povo – através de canais sem qualquer comunicação uns com os outros. Talvez um projeto assim de organização dos poderes seja na prática menos difícil do que parece.

O modelo madisoniano preconiza a interação entre poderes totalmente independentes e corresponde àquilo que ficou conhecido como o “sistema de freios e contrapesos” (*checks and balances*), cuja finalidade consiste em haver um compartilhamento de competências e autoridades de modo a não possibilitar uma concentração desmesurada de força em um único poder (lembre-se que o processo de elaboração de Estado e governo nos EUA convivia com a existência de regimes absolutistas contemporâneos a ele).

Ao explicar o modelo estadunidense, Limongi define o presidencialismo como uma proposta essencialmente voltada para a separação de poderes. Em contraponto ao que se praticava nas poucas experiências políticas de poderes compartilhados existentes no século XVIII, a proposta estadunidense clássica de Madison, Hamilton e Jay tem como essência a não geração de “governos mistos” (LIMONGI, 1999: 250) como os formados no sistema de governo parlamentar/monárquico inglês.

No Brasil, o presidencialismo foi opção de sistema de governo definida desde os primórdios da instauração da República, em 1889. De acordo com José Murilo de Carvalho, embora houvesse uma herança imperial presente no cotidiano brasileiro daquele tempo, o Estado Republicano possuía como modelos de nação os EUA e a França, e a república nascente buscava inspirar-se nas referências históricas desses dois países-modelos (CARVALHO, 1990: 22-23). Essa influência manifestou-se no primeiro processo constituinte brasileiro que se seguiu à proclamação da República, ocorrido em 1891 e tomado por ampla adesão da sistemática institucional ao modelo dos EUA. Deste modo, a ordem federativa, o sistema representativo bicameral e o presidencialismo são as suas marcas maiores. Esse conjunto de instituições encontravam acolhida em uma sociedade excessivamente desigual econômica e politicamente, delineando o teor autoritário-militar dos primeiros anos republicanos (CARVALHO, 1990: 25).

O sistema de governo presidencialista perdurou no Brasil apesar de todos os momentos históricos de autoritarismo vivenciados ao longo do século XX. A figura do “Presidente da

república” estivera disposta entre os poderes legislativo e judiciário em momentos de alta capacidade de determinação de pauta da política nacional – como no imperioso executivo do Estado Novo varguista, entre 1937 a 1945 (LAMOUNIER, 1999) – ou de fragilidade, como na *débâcle* da República de 1946 por meio do Golpe Civil-Militar de 1964, que foi antecedido por um curto lapso temporal parlamentarista (entre 1961 e 1962), cujo significado histórico indica mais um momento de penúria do executivo presidencialista do que propriamente o estabelecimento consolidado de um sistema de governo produtor de efeitos institucionais no país (FERREIRA, 2003).

Para maiores detalhes conceituais, levando-se em conta a situação contemporânea do presidencialismo brasileiro, caracterizado por um regime democrático, é necessário conhecer os seus traços característicos por meio de suas facetas enquanto regras eleitorais dispostas³⁵ e enquanto um sistema de governo em funcionamento que demanda relações com outros poderes para exercício da governabilidade.

Em primeiro lugar, devem-se considerar a influência do passado político na formação das instituições e a perspectiva parlamentarista presente no processo constituinte da CF 1988. Inegavelmente, o presidencialismo brasileiro é decorrente de um processo constituinte que programou desde os direitos sociais e individuais até à ordem institucional por meio de observações baseadas em um “espelho retrovisor” (LAMOUNIER, 2005: 189). Após o trauma ditatorial do regime político de 1964 e sua avalanche de imperativos do Poder Executivo sobre o legislativo, com as cassações de deputados nos anos 1960 e 1970 e seu poder legiferante presente no instituto dos decretos-leis, fala-se que o processo constituinte da CF 1988 desenhou as linhas de seu capítulo sobre a ordem institucional política em busca de prerrogativas e resguardos da independência total entre os poderes. Noutras palavras, em sua feitura houve uma preocupação com a criação de garantias de defesa dos poderes legislativo e judiciário, para prevenir o risco iminente de predomínio do executivo sobre esses dois poderes.

Enquanto o “espelho retrovisor” indicava o risco da ditadura de 1964, vários membros da constituinte tinham como prospectiva a elaboração de um sistema de governo oriundo do parlamentarismo, a fim de superar as dificuldades de funcionamento de um governo democrático verificadas no presidencialismo de 1946. Ao longo do processo constituinte da CF 1988, o tópico acerca do sistema de governo era decidido em meio a um contexto que unificava a superação da ditadura e a presidência enfraquecida e desgastada sob o comando de José Sarney. De acordo com Limongi (2008), havia na constituinte um consenso amplo de que o processo decisório advindo do sistema de governo brasileiro precisava ser ágil e eficiente, e nisso consistia a adesão ao parlamentarismo.

³⁵ Pelo lado eleitoral, haverá maior esclarecimento na próxima cessão do presente capítulo, (3) – qual o histórico institucional-eleitoral brasileiro e como o direito presidencial à reeleição foi encaixado nele.

A ideia de agilidade desembocava na vontade de se firmar o parlamentarismo no texto constitucional, mas havia alguns aspectos que denotavam dúvidas quanto à proposta, como o impasse em relação àquele modelo – por exemplo, não havia consenso quanto à distribuição de competência das comissões legislativas e ao modo de elaborar o orçamento (LIMONGI, 2008). Assim, o texto constitucional chegou até ao final de 1987 em um processo de construção moldado para acoplar tanto um sistema de governo quanto o outro. A Constituição de 1988 decidiu-se pela continuidade do regime presidencialista. De acordo com o jurista Jorge Miranda, venceu a proposta de um “presidencialismo congressional” (PORTO, 2002: 363); na definição firmada e acolhida amplamente nos debates da ciência política, chegou-se a um modelo de *presidencialismo de coalizão* (ABRANCHES, 1988), bastante parecido com o que havia no regime de 1946.

Para uma análise do seu funcionamento institucional deve-se considerar a arquitetura institucional desse presidencialismo à brasileira. Em linhas gerais, de acordo com Abranches (1988), o referido sistema estabelece uma complexa relação entre os poderes executivo e legislativo na formação de um governo, confere ao Executivo uma descomunal força para definir a agenda de execução político-administrativa, pois o sistema centraliza a autoridade na figura do Presidente, embora suas decisões dependam de um legislativo multifacetado de interesses e pluripartidário.

No presidencialismo de coalizão, a formação de coalizões legislativas entre vários partidos é imprescindível para a formação de maiorias e a consequente governabilidade. De acordo com Abranches (1988: 27-28), o processo de formação de maiorias governamentais nesse sistema dá-se do seguinte modo:

A formação de coalizões envolve três momentos típicos. Primeiro, a constituição da aliança eleitoral, que requer negociação em torno de diretivas programáticas mínimas, usualmente amplas e pouco específicas, e de princípios a serem obedecidos na formação do governo, após a vitória eleitoral. Segundo, a constituição do governo, no qual predomina a disputa por cargos e compromissos relativos a um programa mínimo de governo, ainda bastante genérico. Finalmente, a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, quando emerge, com toda força, o problema da formulação da agenda real de políticas, positiva e substantiva, e das condições de sua implementação. É o trânsito entre o segundo e o terceiro momentos que está no caminho crítico da consolidação da coalizão e que determina as condições fundamentais de sua continuidade. A formação do governo, a elaboração de seu programa de ação e do calendário negociado de eventos têm impacto direto sobre a estabilidade futura. Numa estrutura multipartidária, marcada pelo fracionamento, o sucesso das negociações, na direção de um acordo lícito que compatibilize as divergências e potencialize os pontos de consenso, é decisivo para capacitar o sistema político a atender ou conter legitimamente demandas políticas, sociais e econômicas competitivas e a formular um programa coerente e efetivo. Nesse acordo têm importância tanto a substância das medidas quanto o seu calendário.

Isto significa que Abranches (1988) entende as fases de montagem de uma coalizão como um processo cíclico, com a organização para fins eleitorais como ponto introdutório, passando-se posteriormente pela distribuição de cargos e compromissos e encerrando-se no exercício político-parlamentar de formulação de uma agenda de governo, o que, ao final, se consuma como retorno a fins eleitorais.

Pode-se constatar que o momento eleitoral influencia a conduta do político na definição de suas ações representativas, figurando como ponto de origem e de fim da montagem de um governo. Pelo modelo, o Presidente deverá estar disposto a governar relacionando-se com seus aliados, e para isso é fundamental que se mensurem os impactos dessa relação nos processos eleitorais subsequentes, com as execuções governamentais envolvidas pela lógica cíclica dos mandatos eleitorais.

Num aprofundamento da teoria de Abranches (1988), as explicações de Amorim Neto (1994) para o exercício de agenda do executivo baseiam-se na análise empírica da distribuição de cargos e ministérios entre os aliados do legislativo. Retomando o impasse decisório presente na origem constitucional dos sistemas de governo brasileiros (o presidencialismo e o parlamentarismo), Amorim Neto analisa a categoria “formação de gabinete”³⁶ na montagem de um governo no presidencialismo de coalizão. De acordo com o referido pesquisador, cerca de 80% dos governos no Brasil (entre 1946-1964 e 1985-1992) foram construídos por meio de gabinetes de coalizão, e as coalizões mais estáveis estiveram assentadas nos maiores partidos do Congresso Nacional (AMORIM NETO, 1994: 29).

Essa formação é o elemento determinante para o correto funcionamento do governo. Para Amorim Neto (1994), o presidencialismo de coalizão realiza-se especificamente quanto há a convergência supracitada e a distribuição de funções ministeriais por meio de critérios partidários entre todos os participantes da coalizão legislativa de apoio ao governo, pois do contrário não haverá governabilidade que se sustente.

Em aprofundamento das explicações sobre o presidencialismo brasileiro, outros trabalhos adentraram nesse campo por meio de elementos empíricos próprios do pós-CF 1988. A árdua tarefa de mobilizar maiorias para o processamento de matérias legislativas no Congresso e outras características do regime presidencialista foram identificadas na tese de Limongi e Figueiredo (2001), elaborada por meio da análise empírica dos comportamentos parlamentares e das interações entre os poderes entre 1988 e 1998. Para esses autores, o sistema de governo mencionado consegue um equilíbrio capaz de proporcionar governabilidade através da disciplina partidária do legislativo em suas relações com o executivo.

De acordo com Limongi e Figueiredo (2001: 71), apesar da característica de fragmentação multipartidária e da aparente falta de coordenação presentes no legislativo, um aspecto da agenda governamental do Poder Executivo tem origens anteriores aos anos democráticos brasileiros: um comportamento parlamentar disciplinado desde os anos da ditadura, mote viabilizador da

³⁶ Entende Amorim Neto que a formação de um gabinete de governo no regime presidencialista é semelhante à escolha de um primeiro-ministro no sistema parlamentarista. No modelo clássico de democracia parlamentarista de *westminster* há uma distribuição exata entre os partidos da base de apoio na ocupação de funções no executivo (LIJPHART, 2011), para haver convergência entre o maior partido do congresso, a formação de um quantitativo majoritário de apoios e a atuação do Presidente da república.

governabilidade. O fundamento desse comportamento pode ser encontrado na formação de coalizões sustentadas pela distribuição de ministérios do Executivo entre os partidos da base aliada no congresso e na preponderância legiferante que o executivo impõe sobre o legislativo, através das edições ilimitadas de medidas provisórias com força de lei (isso no contexto empírico de pesquisa dos autores, os anos 1990) e de influência sobre certa elite do parlamento situada no “colégio de líderes”³⁷, que, pelo regime especial e de urgência, tem competência para escolher as matérias que queira, assim terem um trâmite menos moroso.

Uma terceira concepção sobre o termo cunhado por Abranches (1988) encontra-se na explicação de Pereira e Mueller (2002). Para os dois autores, o ponto nodal para o executivo lograr o estabelecimento de uma coalizão de maioria no legislativo está na distribuição de recursos orçamentários entre os parlamentares, a fim de apropriar-se do mecanismo de distribuição de emendas ao orçamento (fatias destinadas a esse ou àquele deputado) para que o Poder Executivo coordene a sua base aliada no Congresso (PEREIRA; MUELLER, 2002: 282).

Segundo Pereira e Mueller (2002), além da disciplina partidária baseada em cargos, há numa das pontas da implementação de políticas públicas no Brasil o instrumento de concessão de recursos – individuais aos parlamentares ou coletivos, para bancadas – que tem por finalidade irrigar financeiramente locais de destino específico com recursos da União. Isso está presente, por exemplo, nos repasses para construção de creches, asfaltamento de ruas ou compra de equipamentos hospitalares, benefícios tipicamente adquiridos com recursos federais. Neste sentido, o mecanismo de concessão de emendas orçamentárias figura como uma legítima moeda de negociação política e sustentação de governos no presidencialismo brasileiro.

Na outra ponta da implementação das políticas públicas via repasses orçamentários estão as bases eleitorais dos políticos que conseguem emendas ao orçamento. No raciocínio de Pereira e Mueller (2002: 287), o executivo costuma transferir esses recursos *ex-post* as vitórias legislativas de um ano de trabalhos, deixando-os para o orçamento do ano subsequente; porém o manejo desse instrumento pode ser feito perante a necessidade de arregimentar base de apoio para votações controvertidas, de modo a antecipar os pedidos dos parlamentares de prontidão, sem uma programação orçamentária para o ano seguinte (isso se dá por meio de uma classe de despesa orçamentária chamada “restos a pagar”)³⁸.

³⁷ “Composto pelo Presidente da Câmara e líderes da maioria, da minoria, dos partidos e dos blocos parlamentares, o regimento confere ao colégio de líderes estatuto de órgão auxiliar da Mesa Diretora da Casa nas principais tarefas relativas à organização dos trabalhos legislativos.” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2001: 46). A negociação direta com essas lideranças faz com que a coalizão partidária dependa menos da agregação de quadros junto à base partidária de parlamentares menos influentes sobre a bancada, tornando a composição de maioria mais acessível para o executivo.

³⁸ Num levantamento que abrange os anos 2000 e 2001, os autores supracitados (PEREIRA; MUELLER, 2002) identificaram picos de liberação desses recursos antecipados quando houve a votação do valor do salário mínimo – situação em que o governo necessitava de um piso menor para a manutenção do equilíbrio das despesas públicas – e ameaças de criação de uma comissão parlamentar de inquérito para investigar casos de corrupção no governo. A lógica da apelação por recursos parlamentares imediatos diz respeito ao nível de fragilidade do governo: quanto mais combatido frente ao Congresso e à opinião pública, mais custoso será para se conseguir aprovar matérias de seu interesse; se a matéria for polêmica, o custo agrava-se ainda mais.

Notam-se duas percepções acerca desse processo: 1) as bases eleitorais de diversos deputados receberam recursos provenientes de disputa política levada a cabo no interior das instituições representativas federais, sem coerência lógica com as demandas dos cidadãos; 2) mesmo com esse descompasso o cálculo do repasse por parte do deputado foi feito levando-se em conta a racionalidade do ciclo eleitoral, tendo-se em vista expandir o repasse de recursos em meio à fragilidade do Executivo e à possibilidade de levar algum recurso (ainda que disponibilizado à parte das demandas sociais) para a base e assim no futuro tirar proveitos eleitorais disso.

Divergências de teorizações à parte, as três perspectivas supracitadas são complementares e todas são verificadas em um ou outro momento na realidade política brasileira. Todas as considerações relacionadas podem explicar traços do que é o presidencialismo no Brasil. De qualquer forma, o complexo sistema de governo brasileiro exige que o Presidente da República aprenda a formar coalizões em meio ao multipartidarismo fragmentário e ao ciclo eleitoral, e a organizar equipes de trabalho transversais entre Executivo e Legislativo com base na composição partidária. Além disso, ele precisa ponderar entre interesses emanados do Executivo e o Legislativo no exercício de uma agenda política, conseguindo capacidade legiferante em meio ao modo de arregimentação de apoio parlamentar que ele pode construir (e precisa lidar, por conta das demandas dos congressistas) por meio de destinação de emendas ao orçamento.

3.2 Os anos 1990 e 2000: as “décadas ganhas” da reeleição da América Latina?

As revelações das duas exposições anteriores são estritamente voltadas para tópicos relativos à situação política interna do Brasil. Como lógica de aprofundamento explicativo, começou-se o capítulo com a exposição de um amplo princípio difuso (as bases da ordem atômica da política brasileira) e passou-se a dar explicações mais estritamente institucionais sobre o sistema de governo que comporta as relações políticas.

A partir de agora, faz-se um movimento de diástole analítica, expandindo-se o alcance para além das fronteiras nacionais e observando-se o contexto internacional do momento de aprovação da Emenda da Reeleição. Os aspectos políticos exógenos também demandam consideração. Neste contexto, o objetivo desta última etapa do capítulo é entender a movimentação de transformações político-institucionais no mundo que circunda o processo de estabelecimento do direito à reeleição no Brasil dos anos 1990.

Algumas expressões adquirem significado mediante uma simples incorporação de seu uso por parte da população. Isso torna a identificação de sua origem (“de onde veio essa definição?”) uma missão impossível. A criatura descola-se completamente do criador, tornando-se peça de domínio

público após apropriação feita pelo senso comum. Esse é o caso da expressão “década perdida”, utilizada em referência à situação de baixo crescimento econômico na América Latina dos anos 1980.

A situação econômica internacional dos anos 1990 já foi exposta na primeira parte desta tese, e *grosso modo*, diz-se que houve expansão internacional da liquidez e do consumo; mas as “décadas ganhas” (incluindo 1990 e a primeira dos anos 2000) não compensaram os efeitos da situação econômica dos anos 1980. Com a mesma característica de amplo contágio entre os países da América Latina ocorrido nos anos 1980, mas sem se levar em conta questões econômicas como, por exemplo, os níveis de variação do crescimento, o direito à reeleição espalhou-se pelo subcontinente sob a forma da reforma constitucional predominante nele: a mudança do sistema político (COUTO; ABRÚCIO, 1999: 10). As reformas constitucionais começaram na década de 1990 e continuaram ao longo da primeira década do século XXI. O especialista em estudos eleitorais Daniel Zovatto (2013) chega a chamar o caso de *fiebre reeleccionista* (febre reelecionista) da região.³⁹

Diante desse fato se percebe que a questão do direito à reeleição de um Presidente que ao mesmo tempo figura como chefe de Estado e de governo é tema sensível para todo o continente americano, inclusive para o Brasil. A primeira consideração a ser feita diz respeito à superação da perda das liberdades democráticas com a queda em série das ditaduras latino-americanas, ocorrida entre o final dos anos 1970 e ao longo da década de 1980.

A política e os princípios liberais estiveram presentes no referido contexto. A queda de governos comandados por juntas militares ou por ditadores isolados, ocorrida na Nicarágua (1979), no Peru (1980), na Bolívia (1982), na Argentina (1983), no Panamá (1984), no Uruguai (1985), no Brasil (1985), em Honduras (1986), no Paraguai (1989) e no Chile (1990) demonstra que rearranjos institucionais estiveram em curso nesses países. Na perspectiva de Serrafiero (2011: 237), a combinação desses eventos da “década perdida” com regimes emergentes e a hegemonia doutrinária do neoliberalismo⁴⁰ proporcionou o processamento de reformas que certamente viriam a impactar o restante do continente nos anos 1990.

A combinação entre longos regimes autoritários e a expansão da influência dos EUA justifica a tendência à incorporação do instituto da reeleição por grupos políticos distintos. Este *modus operandi* foi adotado pela direita e pelas esquerdas, emulando um preceito normativo dos EUA, seja para aderir ao ideário de livre-mercado propulsionado por Washington, seja para resistir a ele.

³⁹ A importância da América Latina na abordagem do tema *reeleição* está no fato de as Américas (dos EUA ao Uruguai) serem espaços de predominância do presidencialismo puro enquanto sistema de governo, algo que não pode ser encontrado no restante do mundo. Para se ter uma ideia, dos quarenta e nove sistemas de governo plenamente classificados em todo o mundo como presidencialistas puros, dezenove estão nas Américas (ELGIE, 2011; SERRAFERO, 1991)

⁴⁰ Em meio à pluralidade de significados desse conceito, ele deve ser entendido ao menos como a hegemonia do modelo liberal de “Estado não produtor” advindo dos Estados Unidos da América, coincidentemente, o país de origem do presidencialismo puro e com direito à reeleição imediata.

Não obstante, o processo de inserção da reeleição imediata na pauta política dos referidos países perpassou por embates políticos que orbitaram nas formas constitucionais. Emergidas como tema relevante para o tratamento das novas engrenagens dos regimes políticos dos países recém-egressos de ditaduras, as mudanças deveriam ocorrer por meio de reformas nos capítulos voltados para o modelo de representação política presentes em cada constituição nacional. Tais mudanças foram registradas no Peru em 1993, na Argentina em 1994, no Brasil em 1997, na Venezuela em 1999, na Colômbia em 2004, no Equador em 2008, na Bolívia em 2009 e na Nicarágua em 2014. Ante a impossibilidade de abordar todos os casos nesta breve análise – pois o foco da tese é o caso brasileiro –, far-se-ão adiante breves explicações sobre dois exemplos extremos deles: o Peru e a Venezuela.

Pioneiro em encampar o desafio de inserção constitucional do direito à reeleição imediata, o Peru tornou-se um caso exemplar para os demais países latino-americanos. A reforma constitucional de 1993 efetivamente veio para beneficiar a figura política de Alberto Fujimori, um Presidente que se destacava por possuir perfil modernizante na macroeconomia, uma espécie de executor por excelência de planos liberais de mercado, de austeridade e privatizações, depois da malograda experiência desenvolvimentista de seu sucessor – Alan Garcia, entre 1985 e 1990. Além disso, Fujimori era visto inicialmente como autêntico democrata e defensor de modalidades de participação direta do povo nas decisões políticas, pois fora promotor de plebiscito em 1992 que forjara as bases de uma nova constituição (SERRAFERO, 2011: 244). Frustrando as impressões iniciais, ao longo de sua estadia no poder, durante o período de 1990 a 2000, Fujimori violou princípios democráticos, envolveu-se em corrupção (sendo acusado de enriquecimento ilícito), dissolveu o congresso nacional, promoveu uma repressão desmedida de manifestantes que protestavam democraticamente contra o seu governo e ameaçava expandir o instituto da reeleição de modo a poder ser reeleito infinitamente.

O trauma peruano provocou o declínio desse direito somente a partir 2015, mas nenhum Presidente recandidatou-se desde a saída de Fujimori, e ações do Presidente peruano ressoaram pela América Latina por meio do temor à “fujimorização” das políticas dos outros países. Ainda assim, percebe-se que ao longo dos anos 1990 e 2000 houve outros casos de estabelecimento do direito, cada qual ao seu modo, e em alguns casos, à semelhança do peruano – como o ocorrido na Argentina conduzida pela dolarização plena da economia e por ameaças de se permitir um terceiro mandato para Carlos Menem (Presidente entre 1989 e 1999). De qualquer forma, a originalidade da manutenção forçosa da ordem – seja por meio de ampla violência policial, em que por vezes adversários políticos foram aprisionados em jaulas, seja por meio de plebiscitos, com uma série de consultas diretas à população, desviando-se dos caminhos representativo-parlamentares que

poderiam impor derrotas legislativas ao Presidente – corresponde a uma série de elementos permeados de conteúdos históricos peculiares ao caso peruano.

A febre da reeleição na América Latina pode ter sido impulsionada por causa do desmantelamento das ditaduras e na decorrente ocupação do espaço político pelo modelo político e doutrina econômica dos EUA, conforme afirma Serrafero (2011). Por outro lado, conforme se explicou acima, as mudanças no processo eleitoral que levar à adoção da reeleição foram marcadas por peculiaridades históricas de cada país, e isso não ocorreu somente por meio de orientação à direita, pois também a esquerda nacionalista utilizou o experiente de mudança constitucional em prol da reeleição imediata, algo percebido na Venezuela de 1999.

A mudança constitucional venezuelana remete ao projeto de ruptura política encabeçado por Hugo Chávez de 1999 a 2013. Por meio de retórica anti-imperialista dirigida a minorias detentoras de identidade étnica destacada e calcada no resgate da memória histórica de libertadores latino-americanos do período colonial (com ênfase na figura de Simon Bolívar), Chávez realizou um programa político original, rotulado por ele mesmo como a “revolução bolivariana”, para formar o “socialismo do século XXI”. Essa série de pressupostos de uma esquerda política original foram desenvolvidos por meio de um comportamento político performatizado ante as massas, em constantes demonstrações públicas eivadas de forte teor personalista, invocando para si a figura de pai ou de herói popular. Ocorreu assim um nível de personalização do poder, o que pode ter implicado ao regime chavista a necessidade de manutenção de Chávez no poder para executar as mudanças (DABÈNE, 2003: 102).

A combinação entre o personalismo e a participação política das massas é característica dessa fase venezuelana. Como um indivíduo servia como ponto de coesão do regime daquele país, as mudanças institucionais eleitorais acompanharam a necessidade de manter Chávez no poder. Para tanto, já no primeiro ano de governo de Chávez o mandato presidencial passou de cinco para seis anos e permitiu-se a reeleição imediata, possibilitando ao Presidente venezuelano a permanência no poder por doze anos consecutivos (ZOVATTO, 2007: 24). Por outro lado, houve também a inserção de um dispositivo importante de consulta popular: a constituição venezuelana passou a exigir um *recall* de todos os mandatos representativos a cada dois anos, o que lhe permitia manter ou destituir do cargo os eleitos.

Ironicamente, os dois exemplos de demonstração de interesses político-partidários ou individuais pelo instituto da reeleição são de espectros políticos distintos, embora possuam semelhanças quanto à necessidade de manutenção do poder concentrada em uma pessoa. Zovatto (2008: 42) aponta a radicalização da participação política direta por meio de plebiscitos como traço característico tanto da proposta venezuelana quanto da “fujimorização”. Ambas servem para explicar como a mobilização de recursos e a definição de estratégias e preferências transcendem posições

político-ideológicas, sendo artefatos fundamentais para se pautar a agenda política de um país (à direita ou à esquerda). No caso brasileiro não houve uma liderança que tenha praticado violência estatal de modo centralizador e impositivo como fez Fujimori no Peru, ou uma liderança carismática portadora de *performances* individualmente atrativas para as massas e incorporadora de todo o ideário de transformação histórica do povo do país, como no caso da experiência chavista venezuelana. A emergência de uma retórica coesiva das ações políticas entre as elites brasileiras parece ter sido o mote de aprovação da reeleição em terras tupiniquins. A apelação feita sob a alegação de que deveria haver “estabilidade política” para haver também “estabilidade econômica” (concretamente, estabilidade nos preços e queda da inflação) parece ter sido a questão crucial no Brasil, um país com bons níveis de industrialização e urbanização com um histórico de cultura política e de instituições diferente dos demais países presentes na “febre reelectoral” latino-americana.⁴¹

⁴¹ As similitudes estruturais entre Argentina e Brasil possibilitariam maiores comparações. Desde o momento histórico das saídas de ambos dos regimes ditatoriais, as características deles enquanto países industrializados, porém fortemente produtores de commodities agrícolas e de recursos naturais, os níveis de urbanização, os perfis populacionais e momento e características da constitucionalização do direito à reeleição (na Argentina, o instituto emergiu também em meio a plano de estabilização que lançou mão da ancoragem cambial) são aspectos passíveis de investigação comparada e podem produzir fecundas descobertas. Mas isso tudo seria tema para um estudo comparativo entre Brasil e Argentina, algo que não condiz com o escopo selecionado pela presente tese.

4. A massa e a competição eleitoral: um olhar sobre elementos estruturantes e viabilizadores da reeleição no Brasil.

O direito à reeleição no presidencialismo brasileiro indica a possibilidade de continuidade no poder não somente de um grupo político envolvido nessa complexa composição de métodos de negociação pela governabilidade, mas de uma figura que personifique os interesses desse grupo. Num país cuja tradição política possui bastante apelo ao personalismo, as instituições eleitorais necessitam de regras claras, por conta do risco de apropriação desigual de condições privilegiadas numa disputa. Só esse argumento, solitário, evocando uma regra que proporcione isonomia entre os candidatos, já seria o suficiente para iniciar um questionamento de mérito a respeito do direito à reeleição, o que não é o objetivo deste trabalho.

Em matéria de análise, conforme Abranches (1988), o ciclo eleitoral do presidencialismo de coalizão exige percepção prospectiva do político em relação às eleições vindouras, e quando existe o direito de disputar reeleição para Presidente da república, deve-se saber que o Presidente em exercício tenderá a governar em função de seu futuro (re)eleitoral.

Em vista disso, faz-se necessário entender em detalhes as origens da reeleição no presidencialismo brasileiro por meio do que pode ser apreendido no histórico de transformações das instituições eleitorais e de recrutamento e registro de eleitores brasileiros. Após isso, será feita uma análise dos padrões históricos de competição política nas eleições para a presidência da república – ela servirá para identificar se o instituto da reeleição possuía viabilidade em outros momentos da trajetória das competições eleitorais presidenciais brasileiras.

4.1 A massificação do voto

No presente seção far-se-á uma explicação diacrônica sobre os dados perfilados em duas categorias explicativas: 1) crescimento do quantitativo eleitoral brasileiro, em termos de características demográficas do voto no Brasil; 2) aperfeiçoamento técnico dos processos eleitorais no Brasil, principalmente com a descrição de aspectos relacionados às normas técnicas, equipamentos e delimitações de calendários eleitorais no país.

Como se constituiu o universo eleitoral brasileiro? Em primeiro lugar, deve-se destacar que as eleições no Brasil antecederam às manifestações de democracia no país (NICOLAU, 2012). Prática antiga, desenvolvida para selecionar representantes desde o período colonial brasileiro, o provimento de eleições não sinaliza a existência de democracia, mas tão somente a de um dispositivo de seleção de pessoas situado no precário modelo de Estado português.

Do que havia de seleção eleitoral antes da independência política brasileira, tem-se poucos registros de dados. O que se sabe sobre o período é indicado por um conjunto normativo chamado *Ordenações Filipinas*, de 1603, que definia a possibilidade de eleições para o preenchimento dos

cargos de juiz, vereador e procurador na colônia. Sabe-se que as eleições eram indiretas, com direito ao voto por parte de duas categorias sociais: os “homens bons”, membros da elite local, e o “povo”, categoria alusiva aos homens brancos livres não detentores de posses, ambas responsáveis pela eleição dos “eleitores”, aqueles que elegeriam diretamente os candidatos aos cargos (NICOLAU, 2012: 13; JOBIM; PORTO, 1996: 12).

No tocante às informações e dados sobre o período imperial, deve-se descrever inicialmente a realidade correspondente aos anos de 1824 a 1881. Nessa época, em que era muito pequeno o número de eleitores, o processo eleitoral se restringia a grupos sociais que circundavam as congregações religiosas. Os candidatos angariavam eleitores⁴² e ocorria nas igrejas o processo de votação a que se submetiam, tudo era precedido por uma cerimônia religiosa. Entre fragmentos de dados estatísticos, aduz-se que as eleições eram enviesadas pelos condutores e a consulta à vontade da população era reduzida. Explica Nicolau (2012: 30-31) que

(...) não existem estatísticas mais amplas sobre o volume de cidadãos inscritos para votar em âmbito nacional ou nas províncias até 1870. (...) um relatório do Ministério do Interior (1870) estimou em 942 mil o número de votantes do país (...). O relatório de 1875 estimou em 1,1 milhão o número de votantes, valor correspondido a cerca de 11% da população total e 13% da população livre (NICOLAU, 2012: 30-31).

Percebe-se na fase supracitada a total falta de rigor por parte dos órgãos eleitorais, tanto que, em geral, quem conduzia o trabalho eram os juízes de paz, que também eram eleitos. Os anos de 1881 a 1889 constituem uma nova fase eleitoral no Império do Brasil, marcada pela inserção de uma norma eleitoral mais sofisticada. A Lei Saraiva, de 1881, deu um tom de publicidade maior aos eventos eleitorais, transferindo o espaço de sufrágio para prédios públicos e retirando o ritual de oração que antecedia ao evento.

Além disso, outras mudanças substanciais ocorreram de modo a racionalizar o processo eleitoral. A principal diz respeito ao método de destinação do voto, que passou a ser dado diretamente ao candidato. O alistamento eleitoral passou a ser organizado previamente, com a expedição de um título eleitoral que registrava o eleitor a partir de então. Para Lamounier (2005: 84), a grande virtude dessa lei está na inauguração do alistamento eleitoral permanente e no fim da eleição em duas etapas. Especificamente quanto ao alistamento, este permitiu também a efetividade da restrição de renda (o voto censitário), pois o registro eleitoral ocorria somente por meio da comprovação da renda, declarada em meio a uma série de documentos comprobatórios que

⁴² Além da base de sustentação cultural-religiosa da prática eleitoral e da precariedade das estatísticas do período – que acusavam uma míngua participação eleitoral –, algumas outras características são de considerável importância. Assim como no período colonial, o método de recolhimento do voto no período era indireto: o voto era recolhido entre pessoas livres do sexo masculino e destinado para a eleição de eleitores, os quais, por sua vez, eram os responsáveis diretos pelo voto para vereadores, juízes de paz, deputados e senadores. Outras características podem ser descritas para o modelo eleitoral em questão: o alistamento de eleitores era realizado no dia das eleições; o voto era censitário, mas não havia um dispositivo claro para se aferir a renda do votante; não existia título de eleitor ou inscrição prévia de candidatos e a cédula eleitoral podia até ser entregue por terceiros (NICOLAU, 2013: 44).

estipulavam um piso mínimo de 400 mil réis de renda mensal, e os analfabetos passaram a ser legalmente impedidos de votar (NICOLAU, 2012: 32-44).

As estatísticas populacionais do período imperial não têm a confiabilidade das contemporâneas, mas alguns indicadores podem ser encontrados e servem de incremento para a descrição dos requisitos para o voto contidos nas normas legais. Tem-se no primeiro levantamento cadastral feito após a obrigatoriedade do título eleitoral (1881) o número de 142 mil eleitores inscritos, o que corresponde a 1% da população brasileira no período (NICOLAU, 2012: 33). Em outro dado relativo ao período, citado por Lamounier (2005: 91), consta que na província mais pujante do país naquele momento, São Paulo, não havia uma circunscrição eleitoral com mais de mil eleitores inscritos. O conjunto da burocratização que organizava e conduzia o processo eleitoral pode revelar os motivos de ser tão limitado o número de eleitores, afinal a efetiva normatização procedimental de avaliação de renda e de domínio da escrita por parte do eleitor podia restringir a presença massiva de registros eleitorais.

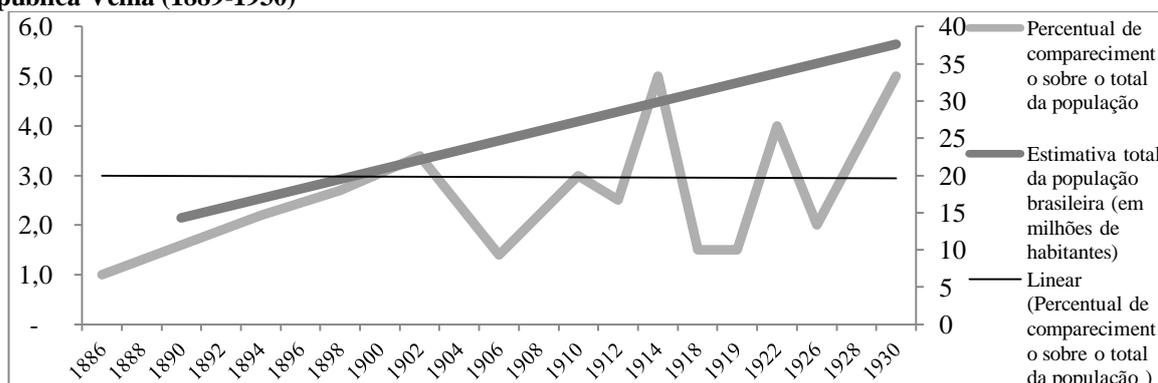
No final do período imperial e no início da República Velha, percebe-se um momento de relativa inserção de parcelas da população brasileira nos processos eleitorais, e ainda assim, com proporcional controle de inserção, limitando-se a massificação ampla do voto. Esse controle evidenciava a ausência de interesse em popularizar a política por parte do primeiro regime republicano brasileiro.

Um dos primeiros decretos emitidos com a proclamação da República, o de n.º 6, de 19 de novembro de 1889, normatizou os futuros processos eleitorais. Basicamente, essa norma eleitoral servia para integração expansiva, porém conservadora, impondo novos limites para a massificação ampla do direito ao voto. Não havia em seu texto qualquer menção à possibilidade de reeleição do Presidente da República. Seus efeitos duraram ao longo da referida fase política brasileira, estabelecendo o perfil do eleitorado nesse período.⁴³

Não é possível estabelecer um conjunto de séries uniformemente fechadas para a análise da situação demográfica do eleitorado no período da República Velha. Os dados são precários e não foram recolhidos com uma frequência e detalhamento que possibilitem análises mais complexas e pormenorizadas do voto no período; mas, embora não seja possível alcançar esse registro, é possível uma combinação de dados capazes de indicar a tendência quantitativa de alistamento eleitoral e a sua correlação com o quantitativo populacional do país. Juntando-se o comparecimento de eleições presidenciais e legislativas para o período, têm-se os números apontados no gráfico abaixo.

⁴³ Os institutos eleitorais válidos no período estabeleceram o fim do voto censitário, o que levou ao aumento dos que tinham o direito de votar. Também o fim da imposição de renda mínima para o acesso ao direito de votar foi uma medida que tendia a inserir no sistema eleitoral diversas camadas da população brasileira até então impedidas de votar. Sua natureza integrativa ainda estava conjugada a outros elementos, entre eles a inclusão de estrangeiros (antes, somente brasileiros de nascimento podiam votar) e a redução da maioria eleitoral para 21 anos (anteriormente, era necessário ter mais de 25 anos) (PORTO, 2002).

Gráfico 4.1: Comparecimento eleitoral (%) e a totalidade da população brasileira (em milhões) nos anos da República Velha (1889-1930)



Fontes: NICOLAU, 2012; LAMOUNIER, 2005. Compilação de dados e montagem gráfica de autoria própria.

Os dados acima indicam que a grande massa da população esteve excluída do processo. Da última eleição imperial até o crepúsculo da República Velha, a participação da população no processo eleitoral cresceu de 1% para 5%. Em face da legislação sobre alistamento eleitoral vigente durante aquele período houve oscilação entre 1,5% e 5% de participação, com função linear declinante entre 3% e 2,9% da população – algo que demonstra a tendência de alta oscilação entre o quantitativo de um pleito e o crescimento populacional total. Houve um incremento no percentual de participação, mas este incremento foi restrito, ante o fato de que a população brasileira passou de cerca de 14 milhões para quase 38 milhões de habitantes, com uma curva constantemente ascendente. Levando-se em conta o contexto de transformações da sociedade naquele período⁴⁴ e o fato de que se passaram quarenta anos entre o seu início e o fim desse processo, percebe-se que foi ínfimo o incremento de participação eleitoral das massas, certamente por conta da restrição severa aos analfabetos⁴⁵.

Na esteira da expansão conservadora da massificação do voto na fase da República Velha, é relevante que se aborde a segurança e a qualidade do sistema de votação do período. É fundamental perceber que o processo eleitoral da época era altamente vulnerável às fraudes⁴⁶. De acordo com Nicolau (2012: 66-72), havia coação sobre os eleitores tanto na hora de votar quanto na contagem dos votos. No depósito do voto, os eleitores podiam ser “encabrestados” pelos poderosos por um

⁴⁴ Internacionalmente, uma guerra mundial e a prévia de uma segunda, e nacionalmente passou-se pela primeira experiência de urbanização intensa e o adentrar social de milhões de imigrantes (SEVCENKO, 1992).

⁴⁵ De acordo com Nicolau (2012: 60), o nível de analfabetismo não fora reduzido ao longo daquele período histórico, o que indica correspondência com a estabilidade de inserção de novos eleitores.

⁴⁶ A título de curiosidade, de acordo com Nicolau (2012: 66-72), as fraudes ocorridas nos procedimentos de contagem de votos eram dispositivos de filtragem no tocante à decisão popular. Dois deles podem ser explicados: o bico de pena e a degola. O primeiro corresponde à fraude diretamente efetuada nas mesas de contagem de cédulas, em que se distorce o resultado da contagem no intuito de beneficiar um candidato em detrimento do outro. A segunda prática condizia com algo decorrente do excesso de poder exercido sobre os processos eleitorais por parte do legislativo. Devido à inexistência de um segmento do judiciário especializado em conduzir os processos eleitorais, o Poder Legislativo era o responsável pelo reconhecimento dos eleitos e o consequente encaminhamento deles para a posse do mandato. Não obstante a decisão da vontade popular advinda do voto, era costumeira a prática de impedir a posse de eleitos por meio de contestação da legitimidade do eleito (direito reconhecido legalmente). Segundo Ricci (apud NICOLAU, 2013: 71), as mais diversas alegações eram proferidas, por exemplo, na culminância do registro de “degolados” em 11 das 13 eleições para a Câmara dos Deputados durante a República Velha.

dispositivo criado em 1904, chamado de “voto a descoberto”, que possibilitava o transporte de uma “segunda via” da cédula eleitoral por parte do eleitor. Dava-se assim a possibilidade de que terceiros conferissem em quem havia sido depositado o voto. A República Velha certamente não é um período com o mínimo para ser considerado democrático na trajetória política brasileira.

Os eventos ocorridos no ano de 1930 foram conhecidos como a insurgência política de lideranças regionais anteriormente subjugadas às decisões dos grupos políticos dos estados de São Paulo e de Minas Gerais. A tomada de poder ocorreu por meio de um golpe aplicado sobre um candidato eleitoralmente escolhido para ser o Presidente da república (Júlio Prestes), com o correspondente encaminhamento do candidato derrotado ao poder. O conjunto de acontecimentos da Revolução de 1930 possui a condição de ter iniciado a promoção de certa modernização do aparelho do Estado Brasileiro, de que são um exemplo as instituições eleitorais brasileiras de então.

Para entender as minúcias da paradoxal formação do Brasil moderno o observador deve ver os anos 1930 com um olhar bem atento. Viveu-se entre ensaios de mudanças normativas avançadas e fechamentos autocráticos do Estado para a sociedade. Pelo âmbito do fechamento, constata-se que até a chegada da Constituição de 1945 e a conseqüente instauração do regime democrático, passaram-se quatro anos sem que qualquer ocupante de cargo administrativo no Estado fosse escolhido por meio de processos eleitorais (entre 1930 e 1933) e pelo período do chamado Estado Novo, momento de vigência de um regime autocrático de onze anos sem a realização de eleições no país (entre 1934 e 1945) (NICOLAU, 2012: 74-75). Sem que se seja compreensivo quanto à falta de um canal decisório eleitoral, não se devem desprezar as condições de beligerância social do contexto, entre conflitos aparentemente inconciliáveis pela via da atividade política (GOMES, 2007).

Não obstante, algumas manifestações políticas no período denotam que havia uma tendência implícita a aperfeiçoar os processos eleitorais, algo presente na consciência de agentes políticos do período. Na esteira de eventos limitantes da política, o primeiro código eleitoral brasileiro fora aprovado no ano de 1932 e continha elementos para aumentar o eleitorado e melhorar a qualidade da representação, com dispositivos pelos quais as mulheres passariam a ter o direito ao voto, as minorias passariam a ter maiores condições de conquistar os cargos eletivos, por meio do sistema eleitoral com voto proporcional, e o voto se tornaria obrigatório e, conseqüentemente, seria punido por multa e impedimento de exercer atividade pública quem não comparecesse à votação. Mais uma vez, não se criou nenhum dispositivo que desse o direito de reeleição para o exercício da presidência do Poder Executivo. Outros avanços estiveram presentes, como a criação da Justiça Eleitoral, a adoção do voto secreto e a exigência de que os partidos cumprissem requisitos para serem

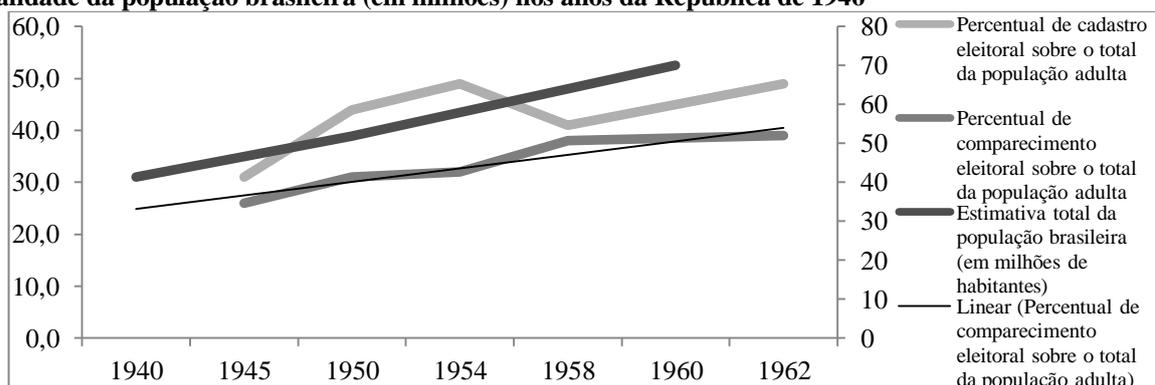
registrados e poderem disputar eleições (NICOLAU, 2012: 74). A Constituição de 1934⁴⁷, que vigorou até 1945, explicitou alguns direitos sociais inimagináveis até aquele momento, como a proibição do trabalho infantil e o estabelecimento da Justiça do Trabalho (RODRIGUES, 2007). Como dito anteriormente, tais avanços foram tolhidos por uma onda de eventos que eram contrários à participação política e limitavam os direitos e liberdades.

Terminado o período de exceção do Estado Novo, uma onda de inclusão de fileiras de eleitores no direito ao voto passou a ocorrer entre os anos de 1946 e 1964. Fase política caracterizada por um regime democrático de contornos inéditos no país, houve nesse período três marcos normativos que balizaram os processos eleitorais: as leis Agamenon (de 1945), a Constituição de 1946 e o Código Eleitoral de 1950. As três normas tinham como principal característica a continuidade do processo de extensão do direito de voto presente nas efêmeras normas da década anterior. Entre as novas propostas esteve presente num elemento pontual: as mulheres que comprovassem ser donas de casa estavam isentas da obrigação de participar nos processos eleitorais. *Essa nova legislação também vedava a possibilidade reeleição para um segundo mandato executivo* e – pela primeira vez na trajetória política do Brasil – tentou estabelecer a fixação de datas para a realização de eleições quando vencidos os mandatos.

A grande mudança da Constituição de 1946 está na expansão do direito ao voto. Efetivamente, aquele Diploma Constitucional promoveu uma acentuada massificação do alistamento e da participação no processo eleitoral - naturalmente, dentro dos limites impostos pela proibição do voto de analfabetos. Por outro lado, talvez em consequência dessa proibição, começou a diminuir o percentual de analfabetos no Brasil, embora com taxas decrescentes: 56% em 1940, 48% em 1950 e 39% em 1960 (NICOLAU, 2012: 97).

⁴⁷ A despeito da efêmera duração daquela Constituição e de sua derrubada, podem-se constatar avanços. No que tange à ampliação do direito de voto, evidentemente, um período de quase quinze anos com tão poucas eleições não permitiria a extensão desse direito a outras camadas da população. Embora de curto alcance, os cadastros eleitorais existentes sobre os anos de 1933 e 1934 apontam aumento do número de eleitores: em 1933 o número de votantes correspondeu a 3,9% do total da população do país em 1934 o percentual subiu para 7,1%, o que significa um incremento de 85% em um ano (NICOLAU, 2013: 79-80). O código de 1932 também inovou por conta da sistematização do registro de candidatos nos processos eleitorais. A partir daquele momento, o registro deveria partir da solicitação de partidos, alianças de partidos ou grupo de cem eleitores em prazo de até cinco dias antes do pleito (NICOLAU, 2013: 84).

Gráfico 4.2: Cadastro e comparecimento eleitoral (%) em eleições para a Câmara dos Deputados e a totalidade da população brasileira (em milhões) nos anos da República de 1946



Fonte: Nicolau (2012: 97) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (base de dados disponível em <<www.ipeadata.gov.br>>).

Finalmente, uma massificação eleitoral sólida estava em curso. Pelos dados supracitados, observa-se uma mudança significativa entre as curvas populacionais ascendentes no período anterior aos anos 1930 e as da República de 1946. O regime democrático do período conviveu com o fenômeno de quase duplicação da população brasileira, que saiu da casa dos 40 milhões para atingir a de 70 milhões em vinte anos. Isto possibilitou a expansão do cadastro de eleitores de 31% da população adulta brasileira em 1945 para 49% em 1962. Nesse quesito, ocorreu uma queda do quantitativo de cadastros entre 1954 e 1958, porém o movimento de expansão do comparecimento teve tendência contrária entre aqueles dois anos, bem como em toda a série do período, passando o percentual de comparecimento às urnas em relação à população adulta de 26% em 1945 para 49% em 1962. A interposição de linear de projeção em função dos valores explicitados indica que o crescimento médio do comparecimento era acelerado e acompanhava o crescimento populacional do país. Olavo Brasil Lima Jr (1999) afirma que o ano de 1960 é especificamente o principal momento de nacionalização dos processos eleitorais brasileiros ocorridos até então, tendo nas eleições presidenciais o elemento gerador dessa unidade.

A já inconstante democracia brasileira foi interrompida por um golpe civil-militar em 1964, do qual adveio um regime que possuía uma coletânea de símbolos e códigos compartilhados por meio de uma sociabilidade política vivaz, que envolveu desde expressões advindas do cinema nacional, da literatura, da música e da cultura do rádio (SAROLDI; MOREIRA, 2005; SEVCENKO, 1998) até a vida político-partidária e a mobilização de corporativismo sindical do país. Tudo isso se correlacionava com o crescendo de inserção da massa eleitoral de brasileiros que estava em curso. Enquanto o contingente de eleitores aumentava, contraditoriamente, muitas práticas foram varridas da sociedade por imposição do regime autocrático que governou o país de 1964 a 1985. Os eleitores se avolumavam quantitativamente, mas qualitativamente a democracia brasileira era violada por um regime que buscava infiltrar-se em todas as frestas de vida social organizada livre (FICO, 2007).

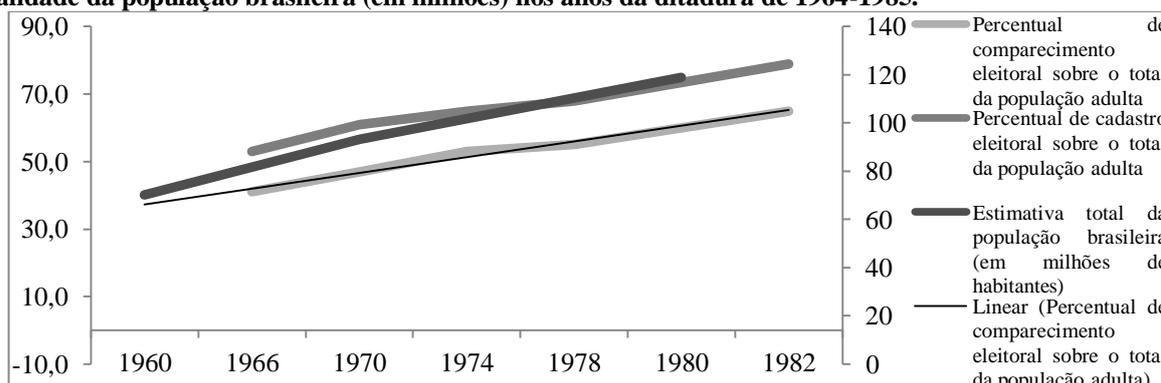
Para não repetir o nível de restrições impostas no Estado Novo varguista em termos de inovação normativa e técnica, no período ditatorial o voto teve como principal característica a busca pela artificialização das contendas eleitorais, imprimindo-lhes uma aparência de “democracia” mas mantendo-se seu controle por detrás dos pleitos. Mais adiante, ver-se-á a situação do sistema eleitoral e de partidos inventado no período, um bipartidarismo que contribuiu para a imposição do controle dos militares sobre a atuação política em todos os níveis.

Além do controle partidário, o regime de 1964 criou um código eleitoral mais robusto e de maior alcance normativo, capaz de conduzir de modo mais detalhado a organização dos processos eleitorais e do alistamento de eleitores. Foi reintroduzido o voto obrigatório para mulheres que não exercessem atividade remunerada e foram impostas sanções mais severas para quem se ausentasse da eleição sem justificativa, além de disposições sobre métodos de votação e de apuração de votos e sobre as propagandas eleitorais (NICOLAU, 2012: 113). A ditadura brasileira foi capaz de desajustar o sistema partidário brasileiro, instituindo o bipartidarismo a partir de 1965-1966, monitorando políticos que assumiam cargos representativos e perseguindo opositores; *mas não estabeleceu, em nenhum momento, o direito à reeleição para os seus comandantes.*

Verificando-se detidamente o processo de massificação do voto ocorrido no período, nota-se que ele se distingue da tendência de repressão perpetrada sobre a cultura brasileira no período de ditadura. Enquanto se impunha o silêncio, a censura e o exílio para os contrários aos governos, crescia a massa eleitoral. A curva ascendente da participação eleitoral das massas prosseguiu em seu ritmo, certamente por conta das condições estruturais percebidas na demografia brasileira (o crescimento populacional total e o conseqüente aumento da população em idade eleitoral e alfabetizada), e não por conta da motivação outrora presente na sociabilidade política brasileira. Vale observar que em duas décadas os percentuais de analfabetos adultos passaram de 40% em 1960 para 34% em 1970 e 26% em 1980.

Os dados do período (abaixo dispostos) indicam que a população brasileira cresceu de 70,1 milhões no início da década (ainda antes da ditadura) para 93,1 milhões em 1970 e 119 milhões em 1980. Em correspondente ascensão, o cadastro eleitoral passou de pouco mais de 53% da população em idade eleitoral em 1966 para aproximadamente 79% dessa mesma população em 1982. Levando-se em conta que o índice de analfabetismo era de 26% em 1980 e que a proibição de voto a essa categoria ainda vigorava, pode-se considerar que as eleições de 1982 atingiram o ápice quanto ao cadastramento no sistema de voto brasileiro. Sobre o comparecimento, houve constante crescimento, passando de 41% em 1966 para 65% em 1982.

Gráfico 4.3: Cadastro e comparecimento eleitoral (%) em eleições para a Câmara dos Deputados e a totalidade da população brasileira (em milhões) nos anos da ditadura de 1964-1985.



Fonte: Nicolau (2012: 114) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (base de dados disponível em <<www.ipeadata.gov.br>>)..

O arrefecimento da ditadura no último quarto da década de 1970 deu-se acompanhado pela mobilização popular no país.⁴⁸ Duas peculiaridades marcaram a mobilização em prol de mudanças da ordem então vigente no país: a atenção dada ao clamor da população por eleições presidenciais e o pequeno grau de inovação das normas relativas ao direito de votar. Por motivos vários – como a não interrupção das eleições legislativas e o cumprimento gradual da promessa de “abertura democrática” – as eleições presidenciais tornaram-se alvo por excelência da mobilização por demandas de direitos políticos no período. Até a realização das primeiras eleições diretas, em 1989, houve, ao longo da década de 1980, uma intensa mobilização que envolveu desde passeatas e comícios - como o movimento “Diretas Já”, ocorrido em 1983 e 1984 - até a proposição, em 1984, de uma emenda à Constituição, que foi derrotada no plenário da Câmara dos Deputados. O instituto das eleições diretas só foi efetivamente aprovado em 1985. Ao longo do processo constituinte de 1987 e 1988 foi elaborado o calendário eleitoral brasileiro, definindo o mandato presidencial com limite de cinco anos.

Com tamanha atenção destinada à eleição direta para a presidência, a inovação técnico-normativa⁴⁹ que possibilitou a expansão do direito ao voto está presente em uma fronteira singela que logo foi rompida: a possibilidade de voto para os analfabetos, estabelecida pela CF 1988. Com

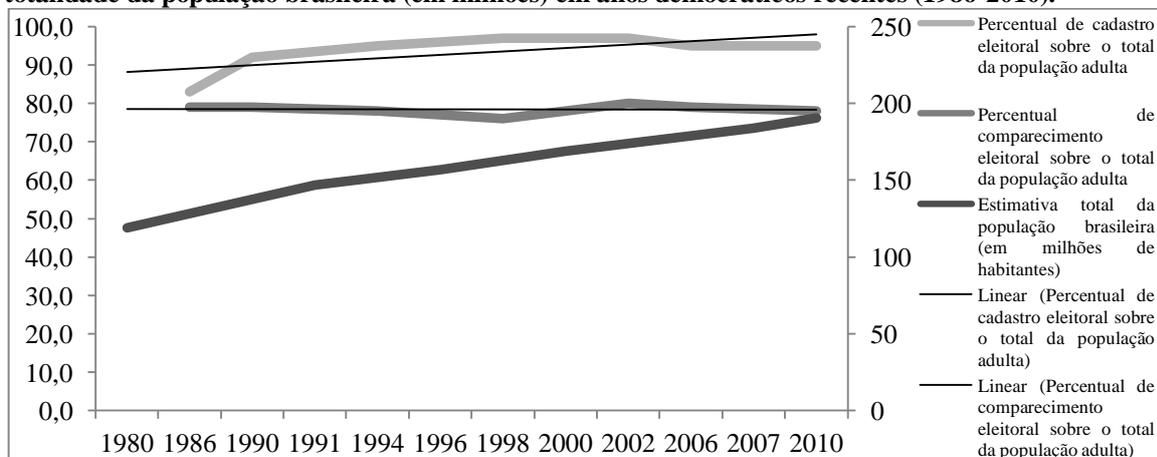
⁴⁸ Havia no período uma série de mobilizações (SADER, 1988), como o movimento grevista dos trabalhadores do ABC paulista, de 1978 a 1981, e as refundações de sindicatos e demais organizações sociais que haviam sido desmanteladas pelo regime militar. Desde a promulgação da Lei da Anistia em 1979 – que permitiu o retorno ao país de militantes críticos do regime autocrático que tinham sido obrigados a sair do país e “perdoou” crimes cometidos por agentes de Estado –, e da lei que determinou a extinção do bipartidarismo, teve-se um momento de lutas por mudanças ao compasso das mobilizações políticas reavivadas após quinze anos de represamento das liberdades políticas no país.

⁴⁹ No tocante à dinamização do processo eleitoral, outro elemento contido na inovação técnica no período pode ser encontrado: a utilização, a partir de 1996, de urnas eletrônicas em substituição a urnas para depósito do voto em cédulas eleitorais, que propiciou a agilização de procedimentos como a própria votação, a inviolabilidade do banco de dados da Justiça Eleitoral e até uma contagem de votos mais veloz. Evidentemente, devido aos mesmos limites de processos eleitorais em que havia a restrição da participação de analfabetos, pode-se deduzir que o ato de operar a urna eletrônica é a grande dificuldade para os eleitores menos instruídos; porém um ponto anotado por Nicolau (2012: 135-136) é relevante para que se pense o caso sob a lógica expansivo-evolutiva do voto: o teclado da urna é acessível tal como um teclado de telefone, algo bastante familiar aos brasileiros, e há no momento do voto a exposição de um retrato do candidato a receber o voto, vantagem não existente no sistema de cédulas utilizado anteriormente.

um dispositivo que tornou facultativo o voto para os que não sabem ler e escrever, fechou-se o ciclo de universalização do voto para os brasileiros - o que foi de suma importância para que, a partir da CF 1988, se estabelecesse no país um regime democrático.

A ascensão percebida demograficamente da expansão do voto atingiu patamares que podem ser considerados como o teto do crescimento percentual – ou seja, a curva de crescimento do contingente de eleitores brasileiros deve crescer, mas somente na proporção do aumento da população do país, pois no cálculo percentual atingiu-se algo próximo do limite. Segundo dados dos censos demográficos do IBGE, a população brasileira total cresceu de 119,1 milhões para 190,7 milhões em trinta anos – de 1980 a 2010. Divergindo da tendência do crescimento populacional, a expansão do voto teve um derradeiro e leve crescimento cadastral entre 1986 (83%) e 1994 (95%), estabilizando-se entre 95% e 97% da população adulta até o final da série histórica (2010). Entre o percentual de comparecimento eleitoral e a população adulta também se verificou tendência à estabilidade – em 79% -- quando do retorno do regime democrático, em 1986. Este percentual regrediu três pontos no ano de 1998, ficando em 76%, mas atingiu o teto de 80% em 2002, configurando uma oscilação que fixou uma tendência linear de alta estabilidade, considerando-se que a série abrange 24 anos de dados de participação eleitoral.

Gráfico 4.4: Cadastro e comparecimento eleitoral (%) em eleições para a Câmara dos Deputados e a totalidade da população brasileira (em milhões) em anos democráticos recentes (1986-2010).



Fonte: Nicolau (2012: 129) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (base de dados disponível em <<www.ipeadata.gov.br>>)..

Inegavelmente, todos os dados apresentados acima ajudam a perceber a acentuada evolução das instituições eleitorais brasileiras no que tange aos aperfeiçoamentos normativos e tecnológicos, bem como o quantitativo de participação eleitoral ao longo dos anos. É impressionante deparar-se com uma realidade social de 14 milhões que veio multiplicar-se em dez vezes no transcorrer de um século. São igualmente impressionantes o fato de terem sido integrados ao sistema cerca de 100 milhões de pessoas no mesmo período (desde a proclamação da República), e o impacto disso no poder reservado a um chefe de Estado que é ao mesmo tempo uma autoridade reconhecida por tanta

gente e obrigada a submeter-se a sufrágio de tamanho volume para ser eleito. É nessa realidade que se inscreve um contendor que pretenda ser Presidente da República no Brasil.

4.2 Formas da competição eleitoral ao longo da trajetória política brasileira: havia a possibilidade de vigorar o direito à reeleição para presidente no Brasil antes de 1997?

Até aqui, o presente capítulo demonstrou os princípios da ordem política atômica brasileira, o sistema de governo e as instituições, e evolução eleitoral ocorrida ao longo do século XX. Passa-se agora à análise das formas de competição eleitoral ao longo da história do Brasil. O conhecimento a respeito dessas formas de competição permite entender por que tem havido estabilidade nos padrões político-partidários ao longo dos processos eleitorais. Essa estabilidade é fundamental para garantir disputas políticas ao mesmo tempo justas e organizadas, e serve também para a verificação da competitividade dos pleitos eleitorais e de seu corolário: se há competitividade entre os contendores, a reeleição pode existir, pois há disputa com estabilidade institucional.

Para a interpretação a seguir, parte-se de premissa fundamental acerca das eleições presidenciais no Brasil baseada na tese clássica de Olavo Brasil de Lima Jr: em síntese histórica, considera-se que elas tiveram origem na cultura política regional oligárquica anterior às instituições democráticas nacionalizadas que floresceram no Brasil do século XX (LIMA JR, 1999). Neste sentido, as decisões político-institucionais dos processos eleitorais presidenciais brasileiros foram inicialmente tomadas por oligarquias regionais antes mesmo da República, o que se constituiu como a primeira forma política baseada no compartilhamento de poder entre as elites estaduais no período da República Velha. Esta forma política – que passou por um gradativo processo de nacionalização no qual se incluiu a conquista de confiança junto dos cidadãos em geral, que passaram a acreditar no pleito – deveu-se à urbanização da população e ao crescimento massivo do eleitorado nacional.

Para fins analíticos, esclarece-se que há três tipos de conteúdo presentes nesta cessão de capítulo, cada um dos quais compreende um dos três momentos explicativos do texto: a) para os momentos em que não havia “presidência da república” (antes de 1889, há somente uma descrição das condições políticas que fermentavam a competição política do período; b) para os momentos de existência de eleições presidenciais anteriores à concorrência competitiva (após 1889 e antes de 1945), tem-se uma descrição sumária dos pleitos eleitorais; c) para momentos de existência de competição eleitoral, selecionam-se empiricamente dados relacionados aos processos eleitorais dos Presidentes da República dos regimes vivenciados entre os anos 1946 e 1964 e aqueles vigentes entre 1985 e 2014 (último ano coletado), analisando-se a partir deles o número efetivo de partidos/candidatos, a variação territorial da opção partidária/candidato e a volatilidade da opção partidária entre duas eleições.

4.2.1 A herança parlamentarista-regionalista da forma de fazer política no grande império territorial brasileiro

No período imperial brasileiro (1822-1888), a representação política dava-se por meio de nomes nobiliárquicos na política e de um sistema representativo de feições definidas pela fragilidade e ausência de autonomia dos partidos políticos. No começo da vida política do Brasil independente, as lideranças políticas viam no estabelecimento de partidos um ato danoso à vida pública, não havendo uma diferenciação entre partidos e facções (estas, prejudiciais ao estabelecimento de um conjunto institucional público). Havia, assim, um estímulo moral à iniciativa unicamente individual na política. No processo constituinte de 1823, por exemplo, qualquer aglomeração em grupos chamados “partidos” era sinônimo de corrosão do processo em benefício de interesses particulares (CHACON, 1998: 27). Os partidos políticos imperiais vieram à tona, de um modo mais claro, com o entendimento de que eram “partes” dos processos políticos, a partir do ano de 1931, com a deposição de Dom Pedro I e a emergência explícita de três agrupamentos intitulados respectivamente por Partido Liberal (formado por políticos com ideias mais destoantes da ordem imperial), Partido Conservador (mobilizado pelas forças políticas que defendiam a Constituição de 1824 e a continuidade com um novo imperador), e o Partido Caramuru, formado por um grupo residual de políticos, com baixo nível operativo e que existiu somente no tempo de vida de Dom Pedro I. (CHACON, 1998: 28).

O sistema de governo no período imperial era formado por gabinetes parlamentares⁵⁰. A principal característica dos momentos da vida política nele era a complacência das elites com o poder monárquico e constante revezamento entre os partidos nos gabinetes ministeriais do imperador. Isso corresponde à famosa frase de Raymundo Faoro (apud CHACON, 1998: 35), que afirmava não haver nada mais parecido com um conservador do que um liberal no poder, ou seja, não havia divergências ideológicas quanto às medidas conservadoras obrigatórias para quem chegasse ao poder. Dos 32 gabinetes ministeriais estabelecidos ao longo do período imperial a partir de 1847, com a organização de um sistema de governo parlamentarista (LAMONIER, 2005: 93), 17 foram conduzidos pelos liberais e os restantes pelos conservadores.

Não obstante a nascente organização do ideário republicano sob a alcunha de “partido”, a partir dos anos 1870, percebe-se a inexistência inicial de competência dos Partidos Republicanos para a disputa eleitoral. Condizendo com o momento de declínio da forma de Estado monárquica no Brasil, as mobilizações republicanas advieram como espécie de movimento político, muito mais do

⁵⁰ Em um formato de distribuição de poderes entre executivo, legislativo, judiciário e poder moderador, o sistema de governo brasileiro no século XIX era um parlamentarismo que tinha no desequilíbrio de forças a sua garantia de governabilidade. Sob a égide do imperador D. Pedro II, os três poderes deviam prestar contas às determinações que partiam dos humores do responsável pelo “poder moderador”, capaz de determinar tanto as linhas de atuação política do Estado brasileiro quanto a alternância de poder entre os dois protopartidos existentes no momento (LAMOUNIER, 2005: 73-74). Assim, a elite política brasileira agrário-exportadora equilibrava-se entre as negociações elaboradas no interior das oligarquias regionais e aquilo que era pactuado com o chefe do poder moderador.

que enquanto partido dotado de competitividade político-partidária no período. Explica Carvalho (2011: 142):

O Partido Republicano foi fundado em 1870 por liberais radicais que se tinham convencido da impossibilidade de realizar as reformas que defendiam dentro do regime monárquico. Seu Manifesto manteve-se como o documento básico da propaganda até a implantação do novo regime em 1889. De 1870 a 1889, o partido teve vida irregular e muito diversificada geograficamente. A Corte e a província de São Paulo abrigaram os principais núcleos do movimento. Em menor escala, surgiram grupos e imprensa republicana no Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Pernambuco e Pará. É certo, no entanto, que só em São Paulo se formou um verdadeiro partido, com organização, disciplina e capacidade de competição eleitoral.

Havia um grande distanciamento entre as lideranças políticas brasileiras da época. A dispersão do comando se dava por meio de um Estado repleto de debilidades e excessivamente dependente de um compartilhamento regional de poder, por isso alguns mandantes locais estabeleciam a ordem e a paz de maneira pulverizada pelo território brasileiro. De acordo com Lamounier (2005: 24), por mais centralizado que fosse o modelo de Estado unitário do período imperial, ainda assim a imensidão territorial impunha à autoridade nacional a necessidade de definir a representação eletiva por meio de algumas lideranças oficiosas, capazes de exercer o “monopólio da repressão física” por parte do Estado nas suas cercanias.

Embora não seja possível mensurar perfeitamente a competição política ocorrida entre as elites brasileiras de então, Lamounier (2005) identifica elementos interpretativos capazes de apontar a forma como se deu a coesão (e a contida dispersão de poder) entre elas. Para a construção do complexo político-estatal nacional, a apropriação patrimonialista das instituições teve um papel fraco, incapaz de permitir a concentração absoluta de poder – mesmo o Estado brasileiro possuindo uma conformação inicialmente monárquica:

(...) patrimonialismo, sim, mas fraco, compatível com a hipótese de certa dispersão originária do poder, inclusive no seio do senhorio rural – admitindo, naturalmente, que tal dispersão não teve entre nós força comparável à do feudalismo europeu. Com certeza tal dispersão não gerou uma tendência à democracia, como ocorreu nos Estados Unidos. Mas foi suficiente para induzir a elite dirigente a uma atitude flexível, como escreveu Euclides da Cunha, (...) ‘adaptada a todas as combinações e surpresas de uma pátria em formação acelerada’. Flexível, como eu vinha dizendo, até para aconselhar uma repactuação importante, como condição para reconstruir a estrutura de autoridade, em seus diferentes níveis, na passagem do país da colônia para independência (LAMOUNIER, 2005: 25).

Assim, o período imperial terminou com o movimento republicano indicando alguma elaboração político-institucional de contornos nacionais, porém fortemente dependente do exercício de lideranças regionais dispersas.

4.2.2 A República Velha, a permanência da supremacia regional, a inexistência de competição e a ruptura de 1930

Na realidade política vivida no período da República Velha (ou Primeira República, 1889-1930), a competição político-eleitoral não se traduzia na forma de disputa instalada no sistema partidário. Pela “Política dos Governadores”, buscava-se estabelecer um sistema representativo que

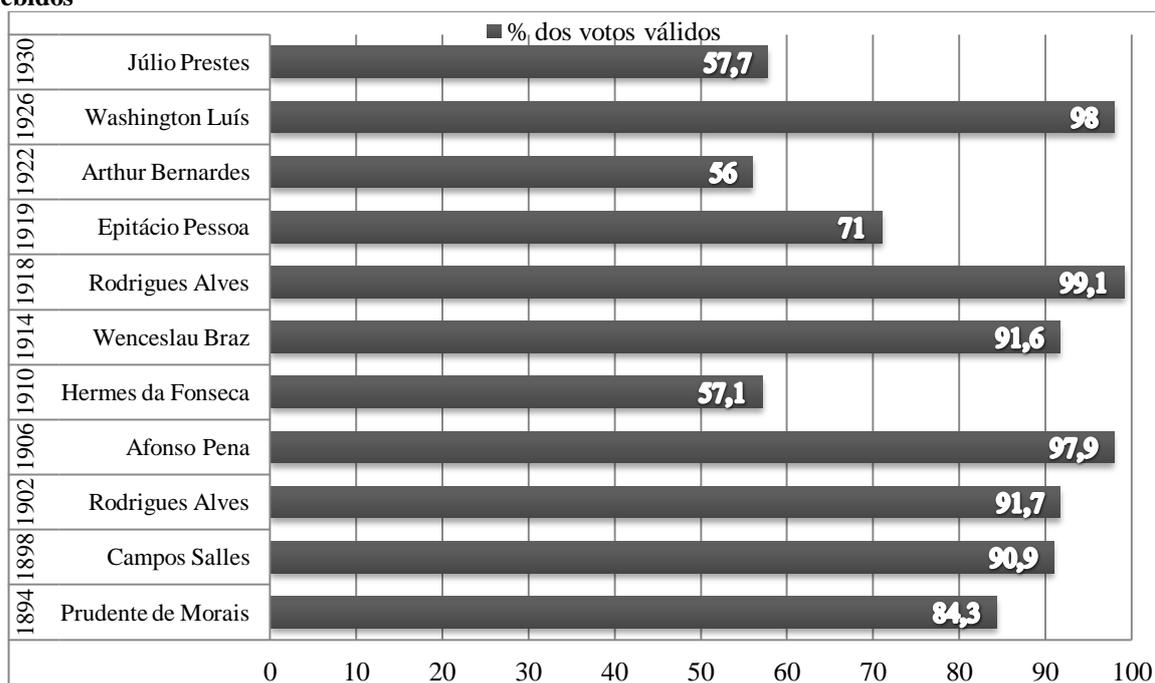
acompanhasse a distribuição de papéis político-administrativos no nascente federalismo brasileiro, e assim o Estado Nacional procurava conhecer as demandas da população numa interlocução direta com os governadores estaduais. Dessa forma, estabeleceram-se difíceis condições para o desenvolvimento do conjunto institucional necessário para a fundação de partidos e de uma disputa mais plural. Explica Lamounier (2005: 98-100):

Para o estudioso da Primeira República, o mais difícil desafio consiste em avaliar a chamada “política dos governadores” implementada por Campos Salles (1898-1902). Ao assumir plenamente as rédeas do poder, (...) não quis a elite dirigente cafeeira de São Paulo e Minas Gerais enfrentar o desafio de implementar um programa político de verdadeira construção institucional, que implicaria revisar a Constituição de 1891 e consolidar a democracia republicana em bases modernas e pluralistas, com melhores práticas eleitorais e efetiva organização partidária em nível nacional. (...) o fortalecimento das oligarquias estaduais estiolou a vida parlamentar, inviabilizou o desenvolvimento do sistema partidário nacional e favoreceu a supressão das oposições no âmbito dos estados.

Nas eleições do período não havia um sistema eleitoral que exigisse registro prévio das candidaturas, sendo votados espontaneamente os candidatos apresentados como opção pelos eleitores (NICOLAU, 2012: 62). Além disso, a configuração partidária do período restringia-se à distribuição da imensa quantidade de “Partidos Republicanos” por estados, em extensão do pacto chamado “Política dos Governadores”, pois não havia um conjunto de partidos que estivessem alinhados em diferentes segmentos ideológicos, ou mesmo como máquinas eleitorais que abrangessem parcelas significativas da população. O que havia no período era uma espécie de oligarquia eleitoral institucional.

A existência de um estranho consenso revelado nos dados das disputas eleitorais para a presidência indica que na fase política conhecida como República Velha as instituições políticas estavam meramente a serviço das oligarquias. Somente três das onze eleições caracterizaram-se como disputas efetivas (as eleições de 1910, 1919 e 1930), e mesmo assim, seus resultados superaram a margem de votação de maioria absoluta (todas com resultados acima dos 55% dos votos destinados aos vitoriosos) e as disputas eram estritamente vinculadas a alguma falha pontual de cumprimento do pacto de revezamento de poder entre as elites oligárquicas estaduais.

Gráfico 4.5: Ano eleitoral, candidato eleito para a presidência da República e percentual de votos válidos recebidos



Fonte: Dados oficiais e Guerreiro Ramos (apud LAMOUNIER, 2005: 101).

Para maiores especificações, deve-se destacar que o padrão fora sempre consensual em torno do candidato vitorioso. Não havia formação partidária complexa e os processos eleitorais eram envoltos por suspeitas. Ademais, não havia ampla massificação do voto, este não era secreto e não havia cédulas oficiais, de modo que cada eleitor trazia a cédula de seu candidato. Também não havia justiça eleitoral e as apurações eram todas envoltas por uma série de suspeitas de corrupção (NICOLAU, 2012). Nas eleições de 1910, 1919 e 1930 tiveram as seguintes características: a vitória de Hermes da Fonseca em 1910 foi polemizada por um evento pontual de mobilização dos militares; Arthur Bernardes disputou as eleições de 1919 em meio a um impasse sucessório entre os dois fiadores da maioria dos Presidentes do período: os oligarcas dos estados de São Paulo e Minas Gerais, com exceção da eleição do paraibano Eptácio Pessoa; e a eleição de Júlio Prestes em 1930 marca o fim do período da República Velha, com a ruptura definitiva entre Minas Gerais e São Paulo e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder (FAUSTO, 2005; LAMOUNIER, 2005: 102).

A claudicante política monocromática das oligarquias do período demonstra que geralmente não havia competição eleitoral entre as elites. Certa vez, em conversa informal, Wanderley Guilherme dos Santos referiu-se aos processos eleitorais oligarquizados da República Velha por meio da seguinte metáfora: “A decisão de quem governava restringia-se a uma mesa de jantar, em que todas as possibilidades presidenciais ocupavam as cadeiras ao longo da noite de conversa”. Tal realidade política, restrita a alguns poucos indivíduos, repousava sobre o atomismo político mais intenso, tornando-se necessário que se estabelecesse um revezamento entre os ocupantes de posições

de destaque entre essas oligarquias, principalmente no tocante à presidência da República. Nessa lógica de entendimento, percebe-se que a reeleição era incompatível com o equilíbrio dessas relações.

Não obstante a controvérsia de valoração do evento político (DE DECCA, 1988; FAUSTO, 1997), a ruptura de 1930 veio com mudanças institucionais tal como um bálsamo nas estruturas que impediam a fluidez da competição eleitoral no Brasil daquele tempo. Apesar de aquela década comportar também a experiência autoritária do Estado Novo (1937-1945), -- marcado por uma ampla dissolução institucional da separação de poderes, chegando-se aos inéditos casos de desfazimento completo do Poder Legislativo da União e da suspensão do calendário eleitoral do período -- e por afinidades com o fascismo, houve naquele tempo as experiências do Código Eleitoral de 1932 e da Constituição de 1934, as quais impuseram o aperfeiçoamento na sistemática representativo-eleitoral. O segmento do judiciário eleitoral foi criado a partir dessa nova legislação (NICOLAU, 2012: 73-87). Isso tudo deu suporte para que um regime democrático fosse instalado (somente a partir de 1945), em que pudesse haver uma competição eleitoral minimamente desconcentrada das oligarquias e com possibilidade de escolha legitimamente advinda do voto.

4.2.3 Padrões de competição política nas eleições democráticas de Presidentes da república (1945-1960 e 1989-2014)

A reeleição imediata para a presidência da República só pode ser objeto de discussão após a resposta a uma interrogação prévia que possibilita ou não a sua viabilidade. Com a pergunta “é possível haver reeleição?”, percebe-se que é necessária uma competição equilibrada entre dois ou mais partidos políticos para que ele viabilize a existência desse instituto, incluindo nisso a estabilidade das instituições eleitorais. De acordo com Przeworski (1994), a democracia eleitoral exige que os partidos derrotados em uma eleição submetam-se ao resultado e que suas posições sejam respeitadas pelos eleitos. Assim, é fundamental que no regime democrático coexistam propostas divergentes para a sociedade em momentos de contenda eleitoral e de diferenciação política entre os vitoriosos que assumem postos institucionais representativos e que os derrotados respeitem o calendário eleitoral, mas possam expressar-se livremente enquanto opositores até a chegada de um novo pleito eleitoral. Além disso, o bom funcionamento do instituto da reeleição demanda bom nível de competição política.

Passa-se a seguir a analisar a trajetória histórica de competição e os níveis de competitividade eleitoral nas disputas presidenciais democráticas brasileiras para entender especificamente os jogos

políticos-eleitorais nos momentos em que de fato houve competição democrática, nos períodos entre os anos 1945-1960 e 1989-2014⁵¹.

O período em foco não corresponde a um único bloco temporal, correspondendo a 40 anos descontinuados entre dois momentos. Houve nesse período um total de 11 disputas presidenciais, das quais quatro se travaram no primeiro período citado (1945-1960) e sete se deram na fase democrática brasileira mais recente (1989-2014). Ao todo, 89 candidatos à presidência receberam votos.

As análises que se seguem se baseiam no modelo desenvolvido por Braga (2006). Nesta obra a autora analisa os padrões de competição política entre partidos/candidatos nas eleições brasileiras nos três níveis federativos, envolvendo eleições para cargos executivos e legislativos nos âmbitos estadual e federal entre os anos de 1982 e 2002. Nesta análise a autora considera os índices capazes de possibilitar uma leitura quantitativa do sistema eleitoral, a dispersão dos votos pelo território nacional e a tendência à mudança e volatilidade de preferência eleitoral entre os partidos.

Em seu trabalho, Braga (2006) teve por objeto de análise o sistema partidário brasileiro em certo recorte temporal, enquanto na presente análise tem-se como foco central a estrita análise da competição eleitoral por parte de contendores somente nas eleições presidenciais, com vista a fazer uma explanação sumária que responda à seguinte questão: dado o padrão de competição eleitoral existente nas eleições presidenciais, seria possível o estabelecimento da reeleição? Para tanto, considera-se três questões capazes de lançar luz sobre os padrões de competição existentes: 1) quais as características do quantitativo de competidores? 2) Quais as características de dispersão ou de concentração de votos neles? 3) As posições eleitorais eram sujeitas a grandes alterações de preferências?

Nessa sequência, parte-se primeiro para a análise a respeito do quantitativo de competidores. Para isso, considera-se o número de candidatos efetivos em cada eleição presidencial através de cálculo do “índice de partidos efetivos” de Markku Laakso e Rein Taagepera (BRAGA, 2006: 82; LIJPHART, 2011: 91; NICOLAU, 2005; SANTOS, 2007: 88).

O índice aqui utilizado indica a distribuição de representação de espaço legislativo (o percentual de cadeiras obtidas por cada partido em um parlamento) ou do quantitativo de votos obtidos numa eleição (o percentual de votos distribuídos entre os candidatos), e serve fundamentalmente para analisar o sistema partidário subjacente a um sistema político. A fórmula básica consiste em $NEP = I / \sum s_i^2$, em que *NEP* é o número efetivo de partidos, resultado de 1 dividido pelo somatório integral da proporção de cadeiras do partido (*s_i*) – ou da proporção de votos de um candidato – ao quadrado (²).

⁵¹ Apesar de a presente tese ter como foco de análise a aprovação da Emenda da Reeleição em 1997, optou-se por alargar o alcance de dados a fim de verificar amplamente a existência de condições objetivas no sistema partidário (na competição política) e nos processos eleitorais para que o instituto da reeleição fosse posto em funcionamento.

É fundamental a percepção de que pelo número efetivo de partidos (ou candidatos, no caso do Executivo) é possível identificar a concentração ou fragmentação do espaço de poder representativo. Com a aplicação do índice feita na presente tese pode-se verificar se uma eleição possuiu candidatos competitivos ou não. Por exemplo: numa simulação de um pleito em que houve três candidatos e a distribuição proporcional de 34% dos votos para o primeiro, 33,5% para o segundo e 32,5% para o terceiro colocado, o cálculo do índice aferirá perfeitamente que houve um número efetivo de três candidatos; numa simulação contendo três candidatos em que a distribuição de votos foi de 86%, 7,5% e 6,5%, o índice servirá para indicar que houve um número efetivo de $NEP=1,5$ candidatos no pleito, demonstrando baixo grau de competitividade eleitoral.

Eleições servem para contrapor diferenças, mas também para promover coesão política. O mesmo índice de Markku Laakso e Rein Taagepera serve para perceber um caso extremado de fragmentação, cujo resultado pode indicar um processo eleitoral demasiadamente dividido e capaz de proporcionar efeito de ilegitimidade em uma eleição⁵², no caso de os votos dividirem-se demasiadamente entre candidatos, provocando um acentuado número efetivo de candidatos. Por exemplo: em uma eleição com dez candidatos e em que cada um tenha recebido 15%, 14%, 13%, 12%, 11%, 10%, 9%, 8%, 7% e 1% dos votos, o número efetivo será de 9 candidatos ($NEP=9$). Isso indica um tal nível de instabilidade institucional que um processo eleitoral poderá não sustentar a viabilidade do instituto da reeleição.

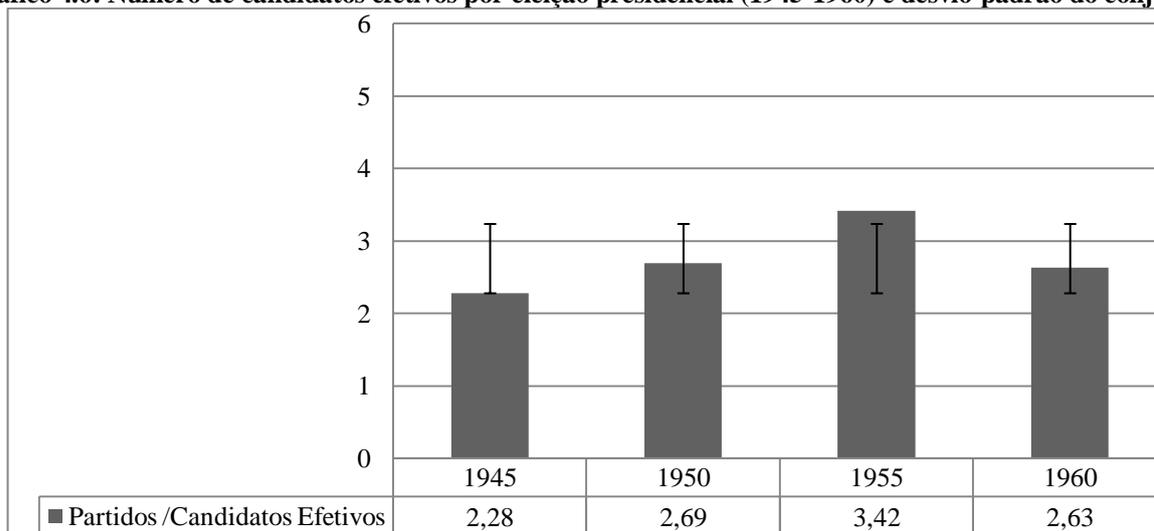
Assim, o resultado do cálculo do índice pode servir para indicar a existência de candidatos competitivos (algo em torno da quantidade de candidatos com potencial de vitória numa eleição), e isso permite uma inferência acerca do padrão de competição e do equilíbrio da democracia eleitoral. Os dados podem revelar intensa concentração, o que inviabiliza o tensionamento adequado entre diferentes forças. Isto pode indicar a presença de um número elevado de candidatos e uma extensa fragmentação eleitoral, o que, por sua vez, pode levar ao desequilíbrio do sistema e à falta de legitimidade da autoridade eleita, ou ainda, proporcionar à disputa eleitoral um nível de competição que permita o embate entre forças políticas capazes de disputar competitivamente um processo eleitoral. Isso refletirá o pluralismo da sociedade, e a eleição adquirirá legitimidade pela adesão de uma forte maioria a um número suficiente de candidatos, sem provocar falta de coesão por conta da inserção exacerbada de partes políticas num processo eleitoral.

Para iniciar a análise dos dados, faz-se aqui, em primeiro lugar, uma exposição sobre os resultados das eleições presidenciais entre os anos de 1945 e 1960. Como a constituição de 1946 estabeleceu eleições separadas para os vice-presidentes a partir de 1950, também foram compilados os dados relativos a essas eleições – que ocorreram três vezes – em 1950, 1955 e 1960. Além do

⁵² O segundo turno presente nas eleições majoritárias para cargos executivos possui o objetivo de eliminar esse tipo de risco. No Brasil, desde a CF 1988, os dois primeiros mais votados são submetidos ao segundo turno de votações, desde que disputem eleições executivas federais, estaduais ou municipais em cidades com mais de 200 mil eleitores (NICOLAU, 2012: 121).

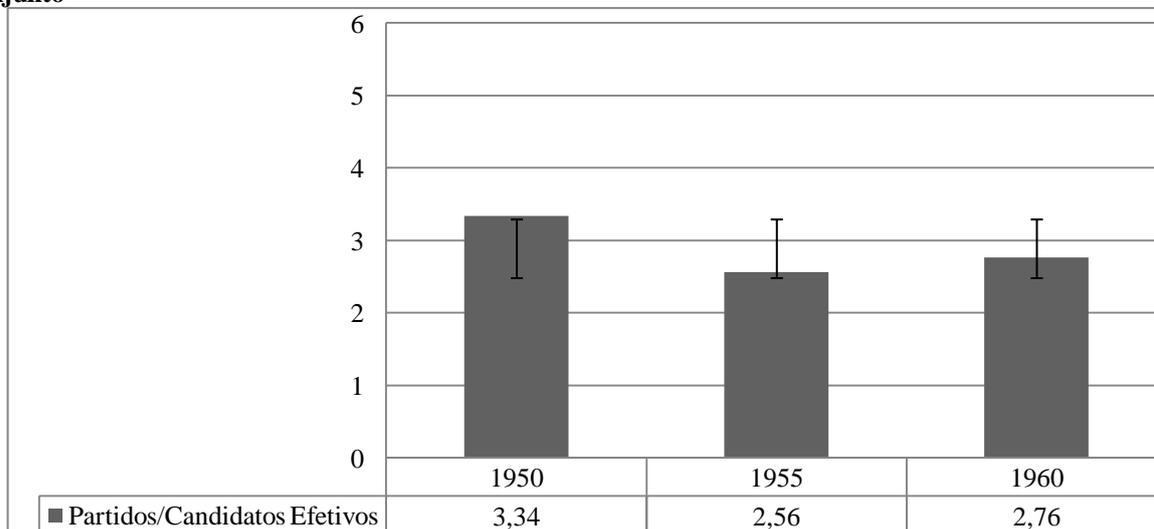
número efetivo, cada gráfico indica o desvio-padrão⁵³ da série amostral analisada. Estes gráficos servem tanto para identificar o nível geral de equilíbrio entre os valores (desvio-padrão baixo significa pequena variação relativa dos valores) quanto para identificar individualmente quais valores possuem níveis acentuados de distorção em relação ao restante do conjunto (quando se ultrapassa a margem do desvio-padrão, sabe-se que aquele valor possui algo de extraordinário em relação ao índice médio do conjunto).

Gráfico 4.6: Número de candidatos efetivos por eleição presidencial (1945-1960) e desvio-padrão do conjunto



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – TSE (base de dados disponível em <<www.ipeadata.gov.br>>).

Gráfico 4.7: Número de candidatos efetivos por eleição para vice-Presidente (1950-1960) e desvio padrão do conjunto



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – TSE (base de dados disponível em <<www.ipeadata.gov.br>>).

Em geral, desde a eleição do Presidente Eurico Gaspar Dutra, em 1950, tem-se nos dados médias que denotam equilíbrio nas eleições tanto para Presidente quanto para vice ($NEP=2,75$ e $NEP=2,88$ respectivamente). Embora os registros do período indiquem a existência de um elevado número de partidos (10 partidos lançaram candidatos à presidência no período; 7 lançaram nas

⁵³ O desvio-padrão é um valor que serve para apontar os níveis de desvio da média aferida do somatório de uma série. Ele corresponde à raiz quadrada da média dos desvios, chegando-se a uma faixa de valores que podem ser considerados a “zona de normalidade” para a frequência do fenômeno, ou aquilo que dentro da média tem por costume ocorrer (CUNHA, 1979: 86).

eleições para vice)⁵⁴, percebe-se que o número aproximado de três candidatos por pleito corresponde à importância das três maiores forças políticas daquele momento: o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB, tendo líderes como Getúlio Vargas e João Goulart), o Partido Social Democrático (PSD, partido de Juscelino Kubitschek e Tancredo Neves) e a União Democrática Nacional (UDN, liderada por figuras como Carlos Lacerda e Eduardo Gomes). Isso indica que apesar da extensão do quantitativo de partidos, havia relativa organização do sistema em torno de até três nomes capazes de aglutinar distintas forças políticas da sociedade.

É necessário analisar as bases sociais do PTB, do PSD e da UDN para que os partidos políticos dos anos 1945-1964 sejam vistos como legítimos espaços de identificação entre representados da sociedade e representantes políticos. Ao descrever esse fenômeno, Lamounier (2005: 124-125) aponta a identificação do PTB com as bases do sindicalismo brasileiro do período, a identificação do PSD com a crescente burocracia estatal oriunda dos aperfeiçoamentos varguistas do Estado Novo (1937-1945) e com os proprietários rurais interioranos, e a identificação da UDN com as nascentes classes médias urbanas que residiam nas principais metrópoles brasileiras (sobretudo no Rio de Janeiro). A presença dos três partidos indica também o cumprimento de outras funções por parte do sistema partidário, como a de servir de suporte aos interesses políticos da sociedade, possibilitando a realização da representação política de fato (SARTORI, 1982)

Além do fato de o número efetivo de candidatos presidenciais condizer com o sistema partidário e do modo como estes candidatos acomodavam a representação política do período, são cabíveis maiores análises a respeito dos desvios. Percebe-se nos pleitos eleitorais a tendência de os números efetivos de candidatos das eleições estarem inseridos nas zonas de normalidade dos desvios-padrão, com casos que fogem à regra presentes na eleição para Presidente de 1955 e na de vice-Presidente de 1950.

Para o segundo caso, pouco de excepcional é possível perceber. O fato de ser a primeira eleição para vice e de os partidos estarem arranjando-se em meio ao novo quadro (após a cassação do PCB em 1947), além da aliança que Vargas buscava com um candidato afinado com Adhemar de Barros em São Paulo – Café Filho, do mesmo Partido Social Progressista (PSP), que apoiava Vargas na eleição presidencial (ALMEIDA JR, 2007) – formaram o cenário de agitação capaz de indicar o motivo para se ter chegado a $NEP=3,34$ candidatos efetivos.

Quanto à dispersão excessiva na série das eleições para a presidência da república, tem-se no pleito de 1955 o momento em que se apresentaram $NEP=3,42$ candidatos efetivos. Este número condiz com o da eleição que se seguiu ao suicídio de Getúlio, a qual foi disputada por quatro candidatos marcadamente posicionados no processo: Plínio Salgado (candidato provindo das fileiras da extinta agremiação fascista/ultranacionalista chamada Ação Integralista Brasileira), Adhemar de

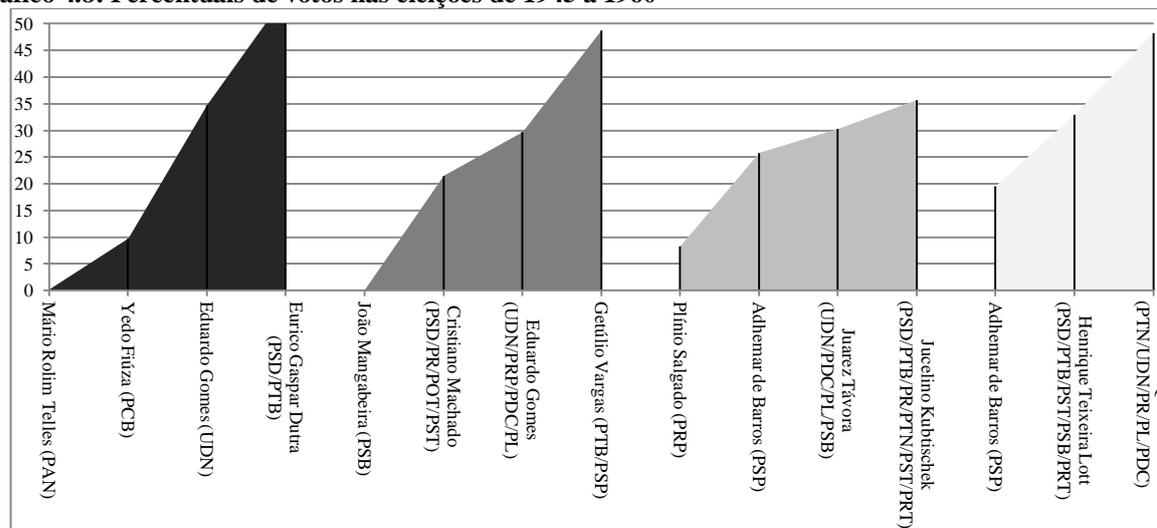
⁵⁴ Para Presidente, lançaram candidatos os partidos PSD, PTB, UDN, PCB, PAN, PSB, PDC, PSP, PRP e PTN; para a vice-presidência, os partidos UDN, PTB, PSP, PSD, PSB, MTR e PST lançaram candidatos.

Barros (ex-governador de São Paulo), Juarez Távora (candidato ligado às forças armadas e filiado à UDN, crítico de Getúlio Vargas e correligionário de Carlos Lacerda), e Juscelino Kubitschek – então governador de Minas Gerais).

Por conta da expressividade peculiar dos candidatos e da ocorrência extraordinária do suicídio de um Presidente em exercício, concebe-se como normal a situação de fragmentação expressa naquela eleição de 1955. Não obstante, o problema que indica instabilidade no período esteve em outro aspecto: a inexistência de segundo turno fez com que aquela eleição tivesse um Presidente eleito com 35,68% dos votos válidos (Juscelino Kubitschek), algo que invariavelmente provoca instabilidade (conforme dados do Gráfico 4.8). O caso chegou ao ponto de tornar-se muito difícil a posse de JK, pois os seus opositores eleitorais questionavam a legitimidade de sua posse, em especial Juarez Távora (derrotado por JK por cerca de 5% de votos) (MARANHÃO, 2007: 325).

A inexistência de segundo turno é uma característica nas regras eleitorais do período, e poderia levar o sistema político a fragilizar-se por conta de riscos de contestação da legitimidade⁵⁵ das disputas (LIMA JR, 1999; SANTOS, 2003). Conforme pode ser visto no Gráfico 4.8, somente Eurico G. Dutra obteve mais do que 50% dos votos válidos em uma eleição presidencial do período.

Gráfico 4.8: Percentuais de votos nas eleições de 1945 a 1960



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – TSE (base de dados disponível em <<www.ipeadata.gov.br>>).

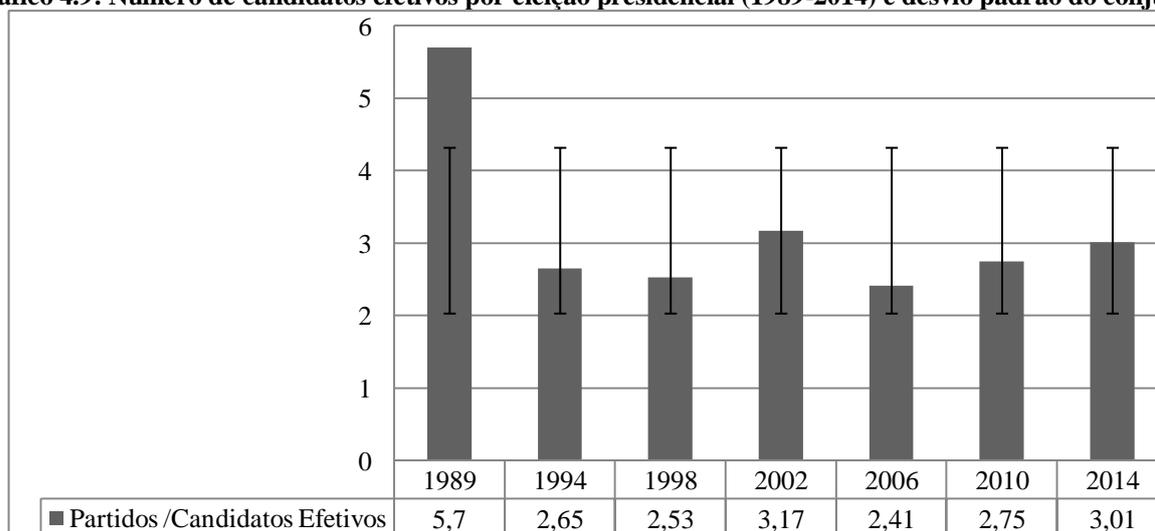
Percebe-se que havia competição no âmbito estrito do número efetivo de candidatos, tanto que se tem demonstrado que, levando-se em conta a estrutura em si, nos anos 1960 e 1970 a arquitetura

⁵⁵ Apesar do equilíbrio da competição eleitoral entre os candidatos verificados no período, de acordo com Lima Jr (1999: 15), os mandatos presidenciais dos anos 1945 a 1964 foram marcados por grande instabilidade: embora tenha havido nesse período apenas quatro eleições, somente dois dos eleitos conseguiram governar até o final de seus mandatos, enquanto nove Presidentes foram empossados e governaram no período. Isso indica que, mesmo com condições institucional-partidárias propensas ao equilíbrio de forças, as instituições não conseguiam manter-se na zona da normalidade. “(...) Instabilidade presidencial parece ser uma constante da vida pública do país: dos Presidentes eleitos em situação democrática, três faleceram antes de tomar posse, um foi duramente impedido de fazê-lo, e só tomou posse através de um contragolpe militar, um suicidou-se no cargo e dois foram impedidos de terminar seus mandatos” (LIMA JR, 1999: 15) Os motivos podem ser vários, mas como o objetivo estabelecido para esta fase da tese é focalizar somente as condições institucional-partidárias das várias épocas de democracia eleitoral no Brasil, não se considera viável o aprofundamento dessas questões.

institucional era sólida e poderia produzir uma democracia vigorosa, marcada pela participação política em curso no período, conforme visto em passagem anterior deste texto; mas o afã golpista de militares e civis que promoveram o inesperado e incalculável golpe de 1964 e usurparam o poder para si foi capaz de destruir esse potencial (SANTOS, 2003; FERREIRA, 2003).

Em continuidade à análise, passa-se para os dados relativos às disputas contemporâneas. Os dados eleitorais presidenciais de 1989 a 2014 revelam níveis médios de número de candidatos da ordem de $NEP=3,17$ e de desvio-padrão de 1,05 – superiores, portanto, aos do período anterior (ver Gráfico 4.9), pois, se retirados os dados presidenciais de 1989, que destoam do restante do conjunto, a série obtém índice médio de $NEP=2,75$ candidatos efetivos e desvio-padrão de 0,36. Assim, o índice médio do período 1994-2014 coincide com a de 1945-1960. Esse excesso das eleições de 1989 pode ser explicado pelo deságue das vontades políticas reprimidas pelos 29 anos sem eleições presidenciais livres no Brasil: 22 candidatos inscreveram-se para o pleito, 21 receberam votos e $NEP=5,7$ foi o número efetivo de candidatos daquele pleito.

Gráfico 4.9: Número de candidatos efetivos por eleição presidencial (1989-2014) e desvio padrão do conjunto

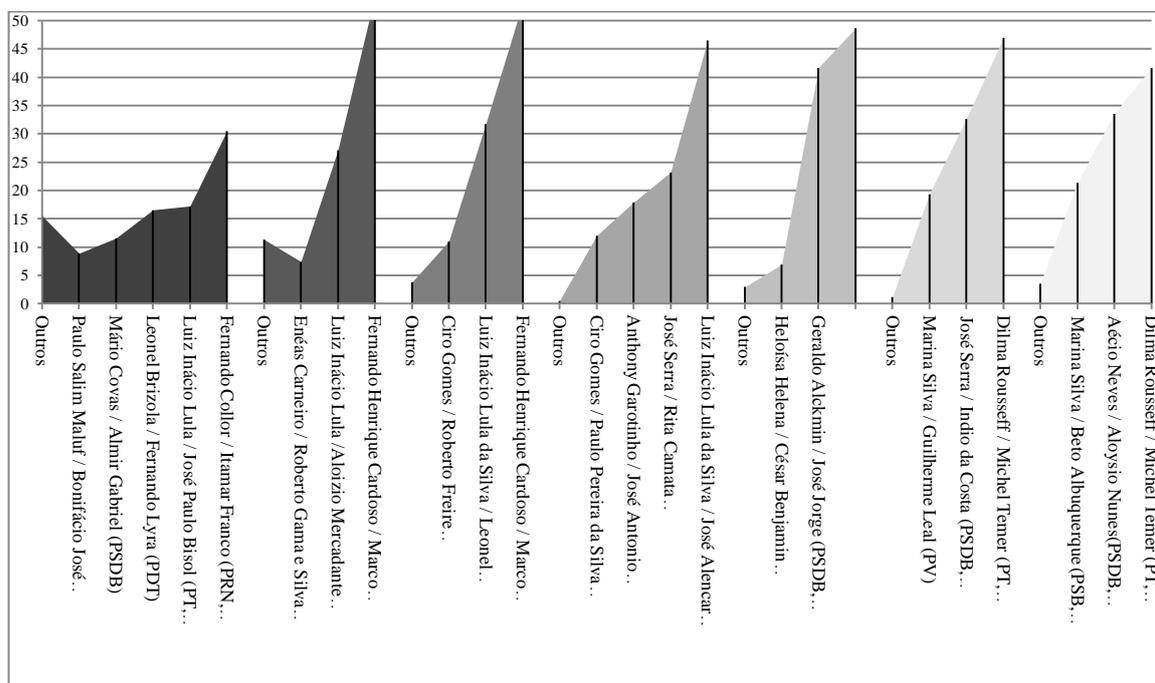


Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – TSE (base de dados disponível em <<www.ipeadata.gov.br>>).

O índice médio mantido nos dois períodos analisados chama a atenção por indicar que as eleições presidenciais parecem possuir uma predisposição a aceitar algo em torno de três forças políticas concorrenciais. Isso não é uma novidade recente, mas um traço coincidente que entrecorta a íntegra da vida eleitoral democrática brasileira. Assim como em 1989 houve uma disputa acirrada entre Lula (PT) e Brizola (do Partido Democrático Trabalhista, ou PDT) para saber quem iria para o segundo turno com Collor de Melo (do Partido da Reconstrução Nacional, ou PRN), percebe-se a presença de resultados significativos de terceiros colocados em todas as eleições (Gráfico 4.10), ainda que figurando nas discretas presenças de Enéias Carneiro em 1994 (com 7,38% dos votos válidos), com Ciro Gomes em 1998 (10,97%) e Heloisa Helena em 2006 (6,85), ou nas votações

mais expressivas de Anthony Garotinho em 2002 (17,86%) e nas duas vezes de Marina Silva (em 2010 e 2014 com 19,33% e 21,32%, respectivamente).

Gráfico 4.10: Percentuais de votos nos primeiros turnos das eleições presidenciais de 1989 a 2014



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – TSE (base de dados disponível em <<www.ipeadata.gov.br>>).

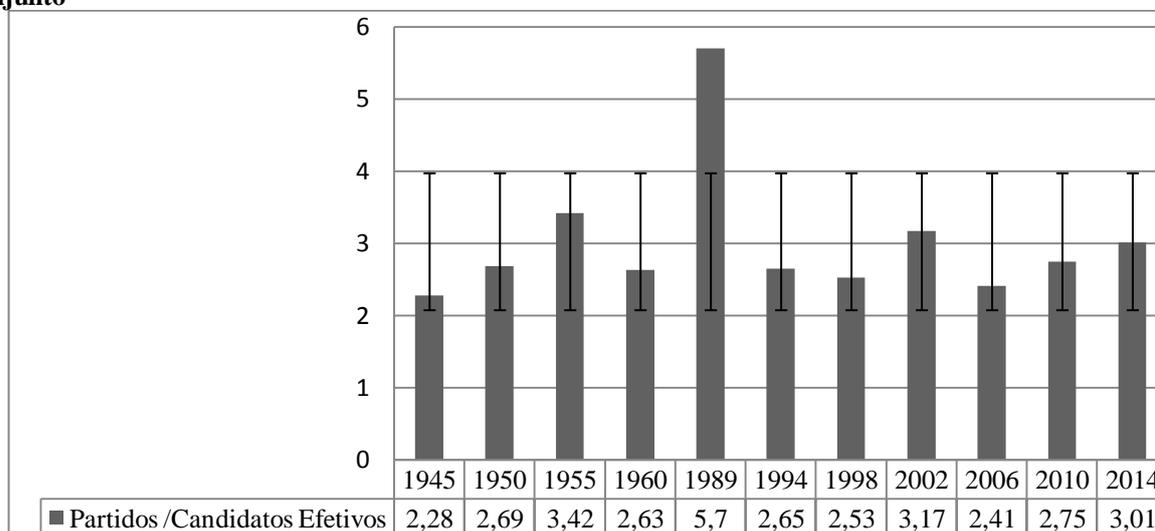
Os dados relativos ao número efetivo de candidatos à presidência corroboram teses que explicam a consistência do sistema partidário em outras perspectivas, observando-se as disputas eleitorais legislativas ocorridas no seio da Federação Brasileira. Observando-se as instituições e ratificando tese de Souza (1985), percebe-se que o modelo democrático inaugurado nos anos 1940 produziu um espaço de representação política funcional e munido de relativa viabilidade ante as demandas da sociedade, embora isso não signifique plena normalidade da relação entre o sistema político e a sociedade. Em outras palavras, o sistema pode não acolher a todos, mas funciona.

Entre os elementos corroborados pelo presente trabalho estão teses relativas a eleições ou ao trabalho legislativo decorrente da organização de partidos e sistemas partidários. Estas teses analisam a entrada em um universo que funciona desde os anos 1940 como um “mercado político” um pouco mais amplo e impessoal em relação ao processo eleitoral - diferentemente de tempos oligárquicos anteriores – e como um conjunto de partidos legislativos capaz de dar vazão a minimamente a interesses de grupos (não necessariamente reflexos perfeitos da sociedade, mas “alguma representação política”) que buscam um equilíbrio na relação entre os poderes capaz de gerar governabilidade (NICOLAU, 2004; SANTOS, 2004).

No tocante aos candidatos efetivos em pleitos democráticos desde 1945 até 2014, percebe-se que o nível de desvio e do índice médio é ainda mais estável quando se separa essa época em dois

períodos isolados⁵⁶: O índice médio apresentado de $NEP=3,02$ candidatos efetivos, com desvio-padrão de 0,9. Como se pode observar no Gráfico 4.11, a série completa indica somente as eleições de 1989 como fato que extrapola o teto do desvio-padrão.

Gráfico 4.11: Número de candidatos efetivos por eleição presidencial (1945-2014) e desvio padrão do conjunto



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – TSE (base de dados disponível em <<www.ipeadata.gov.br>>).

Em outras duas eleições o número efetivo de candidatos foi superior ao índice médio, mas não ao desvio-padrão: a de 1955 e a de 2002, Enquanto a de 1955 ocorreu na atribulada situação vivenciada após o suicídio de Vargas, a de 2002 correspondeu ao fim do ciclo de ocupação da presidência da república pelo PSDB. Coincidentemente, a eleição de 2002 foi a primeira depois de uma reeleição imediata de um Presidente da República, e, apesar de o número de candidatos efetivos estar acima do índice médio, neste pleito este número não foi tão grande como em 1989.

Em outros termos, pode-se afirmar que o efeito reeleição não foi capaz de desestabilizar o sistema partidário. A quantidade efetiva de candidatos depois de oito anos de mandato de um Presidente não resultou em elevação dos níveis de fragmentação, nem sequer em um nível acentuado de depreciação da quantidade e consequente concentração eleitoral nas mãos de menos grupos. Além da eleição de 2002, a eleição de 2010 também é representativa disso: o valor médio de $NEP=2,75$ candidatos condiz não somente com o índice médio dos períodos 1945-1960 e 1994-2014, mas também com a existência de oposição após a reeleição de Lula em 2006 e com a entrada em cena de um terceiro candidato que esteve no limiar de tornar-se efetivo: Marina Silva, pelo Partido Verde, que obteve quase 20% dos votos em 2010.

As condições proporcionadas pelo nível de candidatos efetivos e pelo sistema partidário em foco – questões estritamente vinculadas à competição político-eleitoral porém, em algum teor,

⁵⁶ Conforme a afirmação de Limongi (2008) sobre o processo constituinte da CF 1988, deve-se considerar que a elaboração do modelo institucional do presidencialismo brasileiro tinha por tarefa não somente a superação dos demais regimes anteriores (o de 1946 e o de 1964), mas também a busca de aperfeiçoamento em relação a eles dois, que são tidos como experiências históricas incontornáveis nas ponderações sobre a nova constituição que viria em 1988.

definidoras da possibilidade de existência de eleições estáveis e plurais – criaram um quadro estável favorável à implantação da reeleição desde 1945. Lembrando que essa afirmação advém de uma explicação estritamente relacionada ao nível de existência de candidatos efetivos.

Parte-se agora para o segundo elemento contido no presente modelo analítico de padrões de competição política nas eleições presidenciais democráticas brasileiras: as considerações a respeito da dispersão e da concentração geográfica dos votos nos candidatos presidenciais dos períodos selecionados. Para nortear tal tarefa analítica nesta tese, colocam-se a seguinte afirmação e a seguinte questão: para eleger autoridade dotada de legitimidade, a competição eleitoral necessita ter alcance nacional, de modo a contemplar o conjunto do país; como, então, mensurar os níveis de dispersão do voto presidencial no Brasil?

O instrumento quantitativo utilizado para essa mensuração foi o chamado *coeficiente de variação* utilizado por Braga (2006: 162), que consiste num cálculo capaz de identificar o nível de dispersão do apoio eleitoral pelos vários estados brasileiros. Enquanto o número efetivo de candidatos centra-se na ponderação do percentual relativo dos candidatos em uma eleição (tendo-se a eleição em si como variável principal), a distribuição dos votos pelo território nacional permite identificar até que ponto a votação de cada candidato atingiu o nível nacional, observando-se individualmente cada competidor.

A fórmula que sustenta o tratamento dos dados que indicam o grau de nacionalização de cada candidato possui a seguinte equação: $Cv = \sigma / \bar{x}$, com V representando o resultado (variação, de zero ao infinito) de uma divisão da medida do desvio-padrão (σ) do conjunto de percentual de votos de um candidato pelo índice médio nacional (\bar{x}) da soma do percentual⁵⁷ de votos obtidos pelo mesmo em cada estado (BRAGA, 2006: 163). A partir desse coeficiente de variação, poder-se-á perceber o nível de alteração presente na diferença de votos de um candidato entre os estados em que ele foi mais votado e os em que foi menos votado. Quanto maior o valor aferido no coeficiente, mais concentrado regionalmente terá sido o voto em determinado candidato.

Para começo de análise, é imprescindível que se considere os casos ocorridos na primeira etapa analisada (1945-1960). Qualquer analista do período iniciará o raciocínio lembrando-se de que a política era excessivamente regionalizada até a Revolução de 1930, que foi uma culminância crítica dos conflitos regionais gestados ao longo da República Velha (1889-1930), e poderá partir da premissa de que a República de 1946 teve um sistema político disperso regionalmente. Apesar da

⁵⁷ No presente estudo, a pesquisa dos resultados eleitorais presidenciais foi feita por estado, com base nos dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) presentes no site <<www.ipeadata.gov.br>>, o que possibilitou o detalhamento da votação por estado. Definiu-se assim o percentual de votos em cada caso, estabelecendo-se o desvio-padrão e a média do percentual de votos de cada candidato (computando-se somente os dados do primeiro turno das eleições), e por fim, calculando-se o resultado do coeficiente de variação. Buscou-se analisar a dispersão espacial com base no número de candidatos efetivos indicados em cada eleição presidencial, usando-se os dados acima analisados para definir a quantidade de candidatos a serem selecionados para a análise que se segue. Nas eleições de 1945, por exemplo, em uma eleição com número de candidatos efetivos *de NEP=2,28*, e assim, os três primeiros colocados foram selecionados para análise por meio do coeficiente de variação.

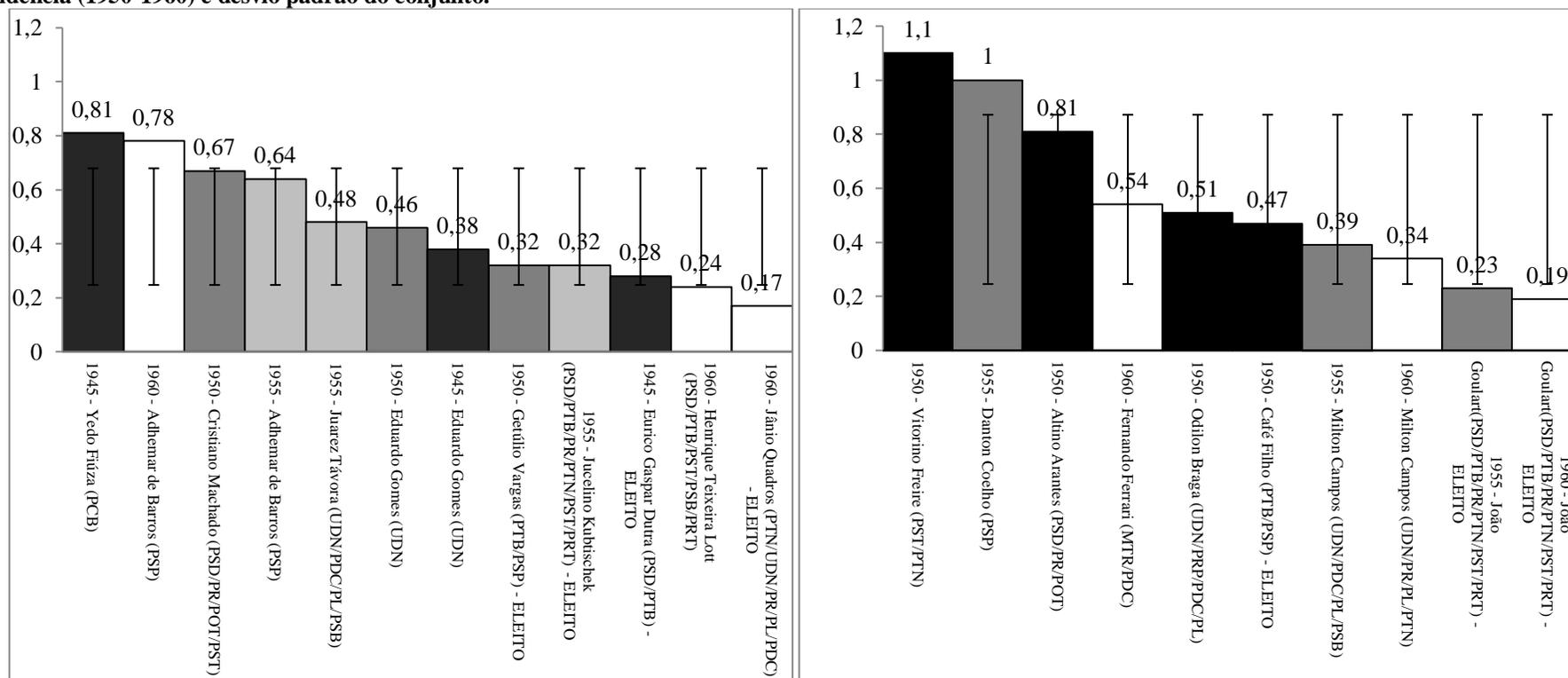
tradição política regionalista do período, os competidores eleitorais pareciam ter grande recepção em distintas áreas do país ao longo de todo o período.

O que se percebe de transformação nos dados indica uma sensível evolução entre as quatro eleições para Presidente e as três para vice-Presidente. Apesar de o argumento não ser perfeito – pois não há precisamente uma explícita “escalada de nacionalização das candidaturas com o passar do tempo” –, esta evolução confirma a tese de Lima Jr (1999) de que é possível “(...) concluir pela nacionalização das eleições presidenciais a partir do pleito de 1960” (LIMA JR, 1999: 12).

A afirmação de Lima Jr. (1999) necessita de análise. Nos gráficos 4.12 e 4.13, o índice médio do coeficiente de variação para os candidatos à presidência foi de $C_v=0,46$ e o desvio-padrão no valor foi de 0,2, enquanto o índice médio dos candidatos à vice-presidência foi de $C_v=0,55$ e o desvio-padrão de 0,29. Percebe-se que dos onze candidatos à presidência que estiveram encaixados no limite do número efetivo de candidatos do período, três extrapolaram o limite do desvio-padrão. Pela ordem de importância, são eles: Yedo Fiuza (o único candidato do PCB na série, em 1945, pois em 1947 o partido foi impedido pelo TSE de disputar eleições), Adhemar de Barros (do PSP, ex-governador de São Paulo e candidato em 1960) e Cristiano Machado (do PSD, candidato em 1950 cuja candidatura foi abandonada pelos correligionários em favor de Getúlio Vargas ao longo da campanha, acontecimento que provocou a criação do termo “cristianização” para referir-se ao abandono de um candidato).

Assim, entre os três candidatos com votação mais concentrada regionalmente estiveram presentes os três candidatos das eleições de 1960, sendo que os outros dois tiveram candidaturas assumidamente débeis – seja por conta das condições hostis com que as instituições eleitorais tratavam os comunistas, seja pela “cristianização” do candidato peessedista. Isto pode denotar tanto a fragilidade do candidato Adhemar de Barros em buscar votos nacionais quanto a polarização política daquele pleito entre outros dois candidatos – Jânio Quadros, do PTN, e Henrique T. Lott, do PSD –, mas certamente dificulta a afirmação de que 1960 tenha sido o ano estritamente decisivo para a nacionalização do voto.

Gráficos 4.12 e 4.13: Coeficiente de variação por candidato presidencial (1945-1960) e desvio padrão do conjunto; Coeficiente de variação por candidato à vice-presidência (1950-1960) e desvio padrão do conjunto.



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – TSE (base de dados disponível em <<www.ipeadata.gov.br>>).

Lima Jr. (1999) explica a extensão dos votos ao nível nacional como algo que vai além da dispersão dos competidores eleitorais a este mesmo nível. Para isso, ele leva em conta em sua argumentação dados demográficos que ilustram a expansão do voto em meio à urbanização da sociedade brasileira no entorno do ano de 1960. Quando se diz que houve uma sensível evolução da nacionalização entre 1945 e 1960, tem-se nesta evolução o único ponto (e mesmo assim, frágil) que serve para sustentar a tese de nacionalização estrita em 1960 a partir da competição eleitoral. Nesse sentido de evolução sensível, percebe-se que os dois candidatos à presidência menos concentrados regionalmente – Jânio Quadros e Henrique T. Lott – disputaram as eleições de 1960. Eduardo Gomes (pela UDN em 1945), Getúlio Vargas (pelo PTB em 1950) e Juscelino Kubitschek (pelo PSD em 1955) formam no gráfico uma espécie de “escadinha” demonstrativa da nacionalização ao longo dos anos. Não obstante, Eurico Gaspar Dutra (eleito na primeira eleição, em 1945, pelo PSD), possui um índice de nacionalização só menos abrangente do que o dos dois candidatos de 1960.

Se é positiva a afirmação de que nas eleições havia candidatos que angariavam votos em todo o território nacional desde 1945, algumas outras considerações precisam ser feitas para uma melhor especificação desta afirmação. Os dados indicam que, vistas em seu conjunto, as eleições para Presidente foram mais nacionalizadas que as para vice-Presidente, mas também, que quatro candidaturas à vice-presidência foram mais nacionalizadas que o índice médio dos candidatos a Presidente, com João Goulart do PTB e Milton Campos da UDN por duas vezes (em 1955 e 1960) tendo valores menores que $Cv=0,46$, o que indica um equilíbrio de polos de disputa eleitoral nacional entre duas forças antagônicas no aspecto políticos-ideológicos (uma divisão entre a direita udenista e a esquerda petebista)⁵⁸. Vale também dizer que as duas eleições seguidas de João Goulart, em meio a dados que apresentam normalidade de funcionamento institucional, correspondem à primeira experiência democrática reeleitoral imediata para um cargo no executivo federal brasileiro.

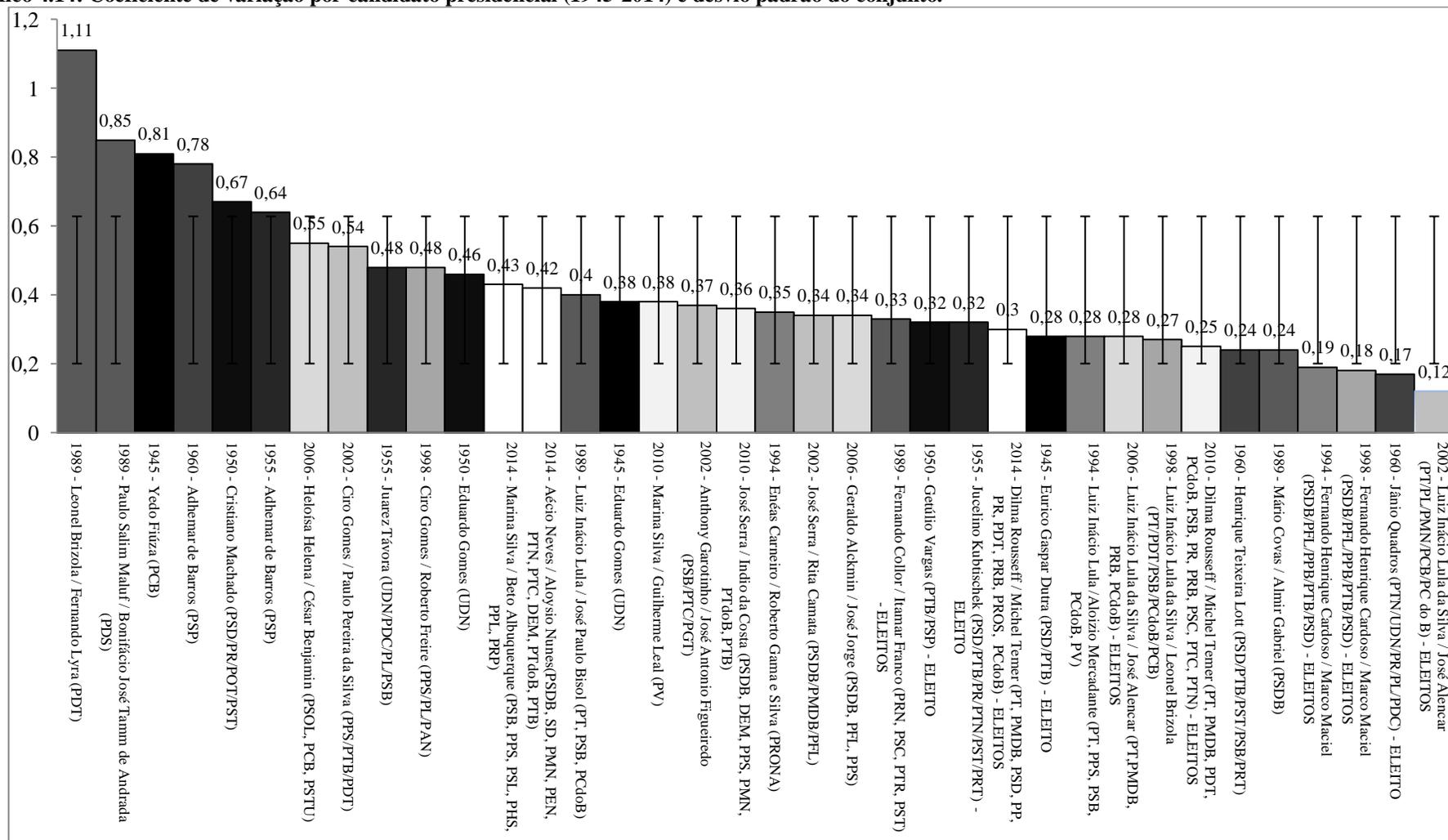
Uma apreciação dos dados faz gritar a capacidade de obter votos em todo o país: *todos os vitoriosos presidenciais de 1945 a 1960 tiveram desempenhos melhores no coeficiente de variação do que seus concorrentes de pleito*, o que denota o equilíbrio do sistema e a representatividade nacional presentes no processo eleitoral: o candidato que venceu guarda em si a legitimidade da vontade eleitoral do conjunto do país. Nas duas derrotas de Eduardo Gomes (da UDN, em 1945 e 1950), o desempenho do candidato deixou a desejar, tanto que em uma delas, a de 1950, ele chegou ao índice médio de apenas $Cv=0,46$, o que demonstra que sua votação não foi satisfatoriamente

⁵⁸ Outra questão a ser levada em conta nos dados que foram apresentados diz respeito às oposições políticas, que historicamente foram rebeldes e não aceitavam plena e passivamente o resultado das urnas no período. Praticamente todas as eleições foram questionadas quanto ao resultado, o que forçava a existência de amplas articulações políticas tramadas por vencedores que, pelos grandes esforços envidados, obviamente, conseguiram uma vitória eleitoral. Exemplos disso, que corresponde ao gene do presidencialismo de coalizão: o complexo arranjo político feito para a chegada de Dutra à presidência em 1945 – em que Vargas se dispôs a receber o apoio de um político não plenamente identificado com a sua orientação naquele momento; o retorno de Vargas nos braços do povo em 1950 – algo normal, devido à intensidade de seu brilho carismático, mas que fora contestada; e a eleição de Juscelino Kubitschek em 1955 – envolvida por ampla composição centrista, sem rivalizar com interesses de poderosos (ALMEIDA JR, 2007; MARANHÃO, 2007).

nacionalizada. No caso bastante conhecido da crise vivenciada quando da posse de Juscelino em 1955, foram grandes as críticas do militar e candidato opositor Juarez Távora (UDN), o mesmo que obteve um resultado incapaz de sustentá-lo na linha acima do índice médio, com apenas $Cv=0,48$ no coeficiente. Outro competidor presidencial do momento era Adhemar de Barros (PSP), candidato que tinha como grande virtude curricular ter sido interventor e governador do Estado de São Paulo, mas que tinha dificuldades para sustentar seu coeficiente de variação até mesmo dentro do limite do desvio-padrão, o que indica extrema concentração regional de votos – $Cv=0,64$ em 1955 e $Cv=0,78$ em 1960, este último, o segundo maior valor da série, apesar de ter disputado o que Lima Jr (1999) considera ser a primeira eleição demograficamente nacionalizada e urbanizada.

A visualização completa da nacionalização da competição política no Brasil demanda olhares sobre tempos recentes, dos quais o imaginário de superioridade relativa ao passado é ideia rápida que vem à mente; mas não foi de maneira evolutiva que se deu esse avanço. Num conjunto de 36 candidatos à presidência da república, unindo-se os candidatos solitários de 1945 a 1960 aos candidatos incluídos em chapas a partir de 1989, o valor médio do coeficiente de variação foi de $Cv=0,41$, e o desvio-padrão, de 0,21. No gráfico 4.14 estão expostos todos os candidatos, com diferentes tonalidades de cinza utilizadas para indicar os momentos de disputa eleitoral: as barras mais escuras indicavam candidaturas em eleições mais antigas, e as mais claras, candidaturas em eleições recentes.

Gráfico 4.14: Coeficiente de variação por candidato presidencial (1945-2014) e desvio padrão do conjunto.



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – TSE (Base de dados disponível em <<www.ipeadata.gov.br>>).

Manifesta-se nos dados um padrão geral de mescla dos períodos, tanto no que concerne aos candidatos acima do índice médio quanto aos que apresentaram os menores coeficientes de votação. Quanto ao primeiro caso, dos treze candidatos naquela condição, sete disputaram eleições depois de 1989 e dois (duas mulheres) participaram da última eleição, em 2014. Quanto ao segundo caso, a candidatura mais nacionalizada foi a de 2002, e a segunda, a de 1960. Dos quinze candidatos com coeficiente de variação menor ou igual a $C_v=0,33$, somente quatro não se elegeram: Mario Covas (PSDB, $C_v=0,24$) em 1989; Henrique T. Lott (PSD, $C_v=0,24$) em 1960; Lula (PT) em 1998 ($C_v=0,27$) e 1994 ($C_v=0,28$). Dentre os eleitos, Fernando Collor (PRN, em 1989, com $C_v=0,33$) foi o menos nacionalizado de todos, e Lula (PT, em 2002, com $C_v=0,12$), o mais nacionalizado.

Comparadas com o padrão médio, as eleições de 1989 novamente se caracterizaram como um caso extraordinário em relação às demais disputas. Sem os seus dados, o índice médio do conjunto cairia para $C_v=0,38$ e o desvio para 0,16. Seus candidatos tiveram o desempenho mais distorcido em relação aos demais: os dois piores números são dos candidatos Leonel Brizola (PDT) e Paulo Maluf (PDS), respectivamente com $C_v=1,1$ e $C_v=0,85$, números que certamente apontam para a inviabilidade de ambas as candidaturas. Quanto ao caso de Brizola, por exemplo, sabe-se que obteve 62,66% dos votos do Rio Grande do Sul e 52,09% dos do Rio de Janeiro, porém apenas 1,51% dos votos de São Paulo, e mesmo assim ele ficou em terceiro lugar na disputa; e o candidato eleito, Fernando Collor (PRN), foi o candidato com o pior nível de distribuição dentre todos os onze eleitos, com $C_v=0,33$ de coeficiente, sendo mais concentrado regionalmente do que as candidaturas derrotadas de Lula (PT) em 1994 e 1998 e Teixeira Lott (PSD) em 1960. Estranhamente, o candidato que teve maior capilaridade eleitoral e equilíbrio na distribuição em 1989 foi Mario Covas (PSDB), mas tudo não passou de um pequeno apanhado de votos nacionalizado, pois Covas não venceu em nenhum estado, nem mesmo em São Paulo, posicionando-se sempre em terceiro ou quarto lugar dentre os mais votados.

O gráfico 4.15 e a tabela 4.1 que o acompanha demonstram a correlação em cada eleição entre o eixo x com o posicionamento classificatório dos candidatos e o eixo y e o coeficiente de variação. Percebe-se visualmente a regularidade entre a distribuição da classificação e o nível de nacionalização do candidato: há uma significativa correlação negativa em que quanto menor o *coeficiente de variação* (V), maior o percentual de votos do candidato. Isso indica que quanto mais nacionalizado o voto do candidato, melhor posicionado na classificação final (mais próximo da vitória ou do segundo turno, quando for o caso).

Gráfico 4.15: Correlação entre coeficiente de variação e percentual de votos do candidato (por eleição presidencial, 1945-2014)

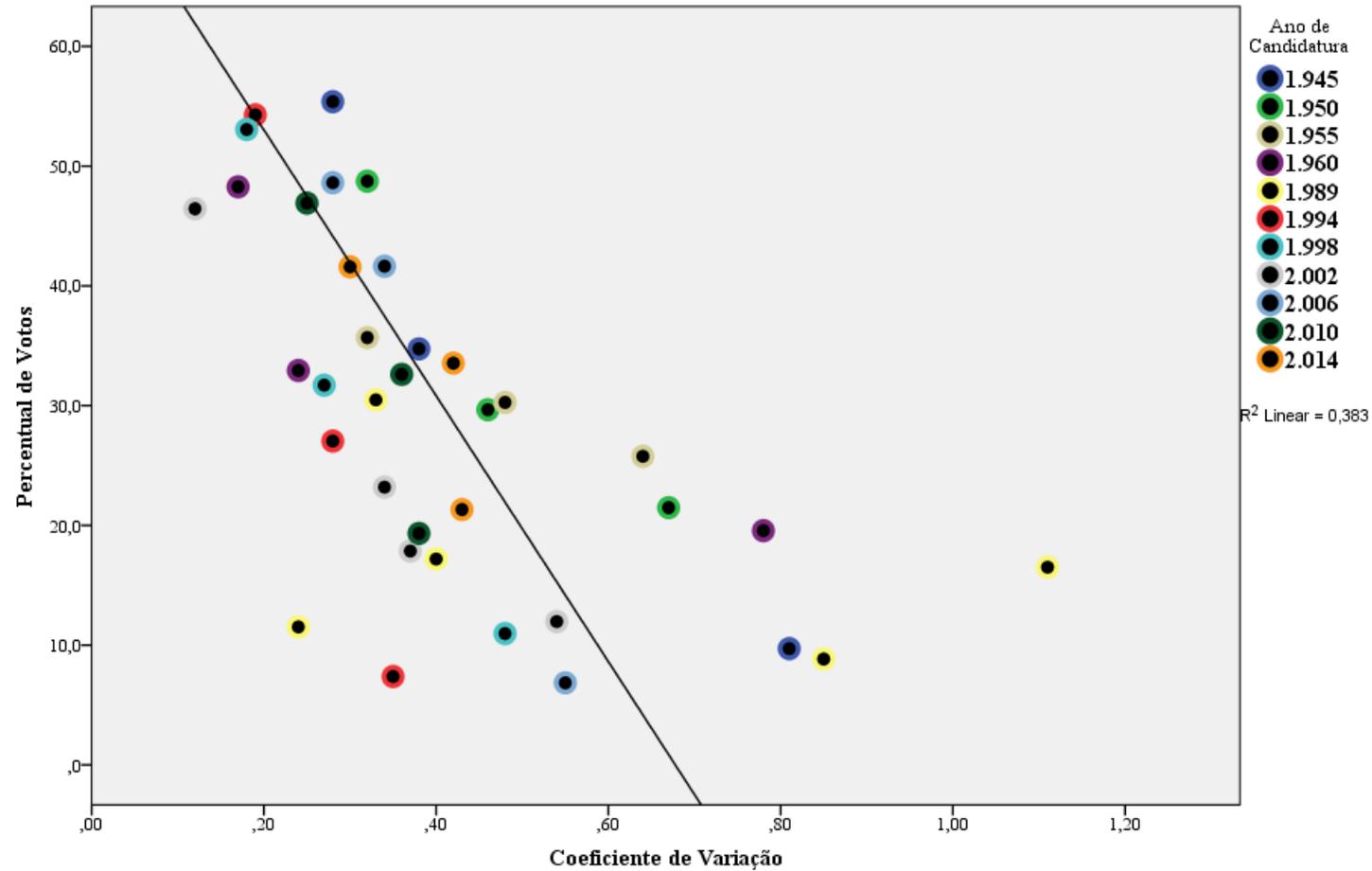


Tabela 4.1: Resultado para *Coefficiente de Pearson* entre o coeficiente de variação e o percentual de votos do candidato (por eleição presidencial, 1945-2014)

Ano Eleitoral	1945	1950	1955	1960	1989	1994	1998	2002	2006	2010	2014	<i>r</i> agregado
<i>r</i> por eleição	-0,958	-0,942	-0,998	-0,895	-0,319	-0,999	-0,972	-0,997	-0,998	-0,936	-0,838	-0,619

O gráfico de dispersão possui os valores de V (eixo y) e os percentuais de votos dos candidatos (eixo x). Cada ponto é um candidato inominado, definido pelo seu ano de candidatura. Cálculo correlacional produziu um valor de r entre essas duas variáveis, que em estatística condiz com o *coeficiente de correlação produto-momento de Pearson*. Sua fórmula é representada por $r = cov(x,y) / \sigma_x \sigma_y$: o resultado da divisão da covariância dos valores de x e y pelo produto da multiplicação entre seus desvios-padrão. Os valores de r servem para mensurar a correlação entre as variáveis: os valores máximos são +1 (correspondente à correlação positiva entre as variáveis, ou seja, quanto mais x houver, mais haverá decorrência em y) e -1 (correlação negativa, logo, quanto mais x houver, menos y o acompanhará). Quanto mais próximo de 0 (zero) o resultado, menos correlação haverá (FIELD, 2009: 125).

Os valores de r são importantes para complementar e dar precisão para aquilo que visualmente pode ser percebido no gráfico. O valor da correlação de Pearson analisado foi de $r = -0,619$ (a linear cadente no gráfico indica a tendência entre as duas variáveis). Quanto aos dados especificados para cada série eleitoral, num primeiro olhar percebe-se que quase todas as eleições possuem a mesma correlação entre nível de nacionalização do voto do candidato e distribuição no percentual de votos do resultado do pleito. Nos candidatos das eleições de 1989 e 2002 notam-se diferenças marcantes, por conta da quantidade de candidatos efetivos (as mais numerosas). Apesar disso, a eleição de 2002 possui $r = -0,997$ para a correlação em questão, ou seja, nela se verifica uma forte correlação negativa entre as duas variáveis; já a eleição de 1989 possui nível de $r = -0,319$, indicando uma fraca correlação entre nacionalização e êxito eleitoral; mas, apesar disso, o resultado de 1989 reforça o padrão de correlação positiva, cujo auge no resultado está nas eleições de 1994. Naquele pleito, pode-se dizer que houve uma perfeita correlação negativa: marcadamente, ela foi a eleição de FHC, em meio à implementação do Plano Real.

Os dados expostos indicam um padrão de plenitude na correlação positiva entre a nacionalização do voto e o posicionamento no resultado final. Ainda assim, os valores de 1960, de 2010 e de 2014 chamam a atenção. A relativa às eleições de 1960 possui um significativo valor de $r = -0,895$, mas chama a atenção o fato de ela na indicar uma correlação tão perfeita quanto as demais, ficando entre o segundo e o terceiro lugar na eleição. Isso se deve à diferença de nacionalização do voto verificada entre Henrique T. Lott (PSD, segundo lugar naquele pleito e militar popular que auxiliou JK em sua posse no ano de 1955) e Adhemar de Barros (PSP, terceiro lugar e de votação muito concentrada). Enquanto

isso, os valores de 2010 e 2014 (respectivamente, $r = -0,936$ e $r = -0,838$) chamam a atenção por indicar um declínio dos picos da correlação (estáveis de 1994 e 2006). Esta tendência parece indicar que a nacionalização do voto do terceiro colocado põe em risco a posição do segundo (indica a entrada de um novo ator nacionalmente votado na disputa) e, coincidentemente, os dois pleitos foram aqueles em que Marina Silva foi candidata - em 2010 pelo PV e em 2014 pelo PSB.

Em relação aos resultados obtidos na análise do coeficiente de variação, percebe-se que eleições para Presidente (e até para vice) apresentam altos níveis de nacionalização, isto é, da votação dos competidores pelo país a fora desde 1945, quando da primeira eleição democrática do país. Desprezados os eventos históricos marcados pela tradição elitista e por golpes na política brasileira, pode-se observar que há um ambiente que poderia garantir a existência da reeleição, pois no âmbito estritamente relacionado às condições de ampla nacionalização e estabilidade de participação de competidores.

Após as percepções acerca das eleições em si – resultantes da análise baseada no índice de candidatos efetivos – e o aprofundamento nas condições competitivas de cada candidato na busca por votos ao largo do território nacional – obtido do coeficiente de variação – analisa-se a seguir o *continuum* de relações entre eleições ao longo da história. Com isso busca-se perceber a variação da detenção de voto pelos partidos políticos e pelos espectros de ideologia ao longo do tempo – ou seja, há uma preocupação especial com a dinâmica do voto através da seguinte questão: quem cresceu e quem diminuiu em votos de uma eleição para outra?

Conhecido como *Índice de Volatilidade de Pedersen*, em alusão ao cientista político que o criou (Mogens N. Pedersen), o cálculo da volatilidade eleitoral é produzido através da fórmula $V_t = \sum | \% - \%_{.1} |$, em que V_t corresponde à volatilidade total que resulta da subtração integral de um percentual de votos (%) por um percentual auferido em eleição anterior ($\%_{.1}$). Para definir com precisão o modo como a volatilidade eleitoral é calculada⁵⁹, recorre-se à descrição *ipsis litteris* de Braga (2006):

(...) o uso da volatilidade é importante pois se trata de um indicador que permite apreender tanto os deslocamentos das opções eleitorais de partidos individualmente entre duas eleições quanto o grau de mudança agregada na taxa de apoio total aos

⁵⁹ O tratamento dos dados foi feito primeiramente de maneira individualizada, começando com o cálculo da variação do percentual de votos de cada partido político que lançou candidato à presidência da república – por meio de simples subtração dos percentuais. Depois disso, calculou-se a totalidade da volatilidade ocorrida entre cada um dos pares eleitorais subsequentes. Ante a percepção de que a identificação dos candidatos por espectro ideológico seria um importante suporte para a avaliação de avanços ou retrocessos de grupos políticos que possuíam maior ou menor afeição institucional, os resultados foram agregados em quatro tipos ideológicos, compreendidos através das impressões sobre o eleitorado provocadas pelos competidores políticos.

partidos, de forma sistêmica. (...) Este índice é calculado da seguinte maneira: a) selecionam-se duas eleições consecutivas e subtrai-se o percentual de votos (ou cadeiras) que cada partido obteve na eleição antecedente; b) os valores resultantes da operação, para cada partido, são somados, desconsiderando-se o sinal; c) o resultado é dividido por dois. A variação do índice reflete a variação da taxa de apoio agregado aos partidos entre duas eleições sucessivas (BRAGA, 2006: 200).

A volatilidade eleitoral tem por finalidade precípua servir de referência para analisar o nível de institucionalização de um sistema partidário. Por essa lógica, quanto mais alto o índice, mais alterações nas escolhas do eleitorado entre uma eleição e outra e menos sedimentação do sistema de partidos (PERES; RICCI; RENNÓ, 2011: 46). No caso do presente estudo, a volatilidade é um indicador que permite perceber a tendência à permanência ou mudança de preferência partidária e ideológica do comportamento eleitoral em relação aos candidatos à presidência e conferir a existência de um padrão de estabilidade para vasculhar a existência de indícios de divergências históricas. A estabilidade e a liberdade de mudar de preferência eleitoral constituem um aspecto essencial para a existência de institucionalização, de eleições justas e, conseqüentemente, de condições para a implantação da reeleição.

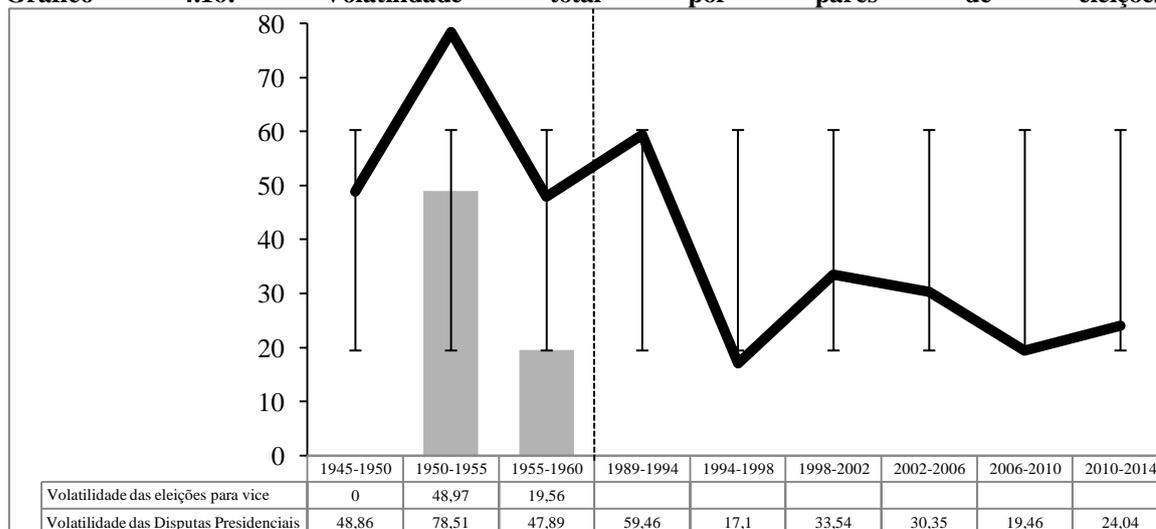
Considerada num todo e relacionada à situação do sistema partidário nacional, a volatilidade eleitoral brasileira é normalmente associada à situação político-institucional dos demais países latino-americanos. De acordo com Peres, Ricci e Rennó (2011: 48), essa associação produzida pela literatura de estudos eleitorais tende a considerar que a volatilidade eleitoral brasileira condiz com a instabilidade presente nos sistemas partidários de toda a região. Visto por essa perspectiva, que traça um rasante em todo o subcontinente, coletando informações genéricas sobre os países que o constituem, o Brasil possui um padrão de volatilidade que impede o amadurecimento dos partidos, com determinantes políticas baseadas em fatores como a excessiva quantidade de partidos e o personalismo eleitoral (PERES; RICCI; RENNÓ, 2011: 51).

A tese do trio de autores acima relacionado é distinta do convencional. Quando se observam dados que não somente os dos resultados eleitorais das disputas para a Câmara dos Deputados (a tradicional fonte das afirmações genéricas) e se analisam dados variados (sobre estados e municípios, o número efetivo de partidos, a longevidade dos partidos, a magnitude dos distritos eleitorais, dentre outros), chega-se à conclusão de que a volatilidade não é tão elevada quanto o que em geral se tanta mostrar, de que ela passa por uma evolução negativa ao longo do tempo em quase todos os lugares do país e de que há grande variabilidade do índice no decorrer das eleições. Assim, este fenômeno é mais complexo do que a impressão padronizada de instabilidade constante (PERES; RICCI; RENNÓ, 2011: 62).

Num melhor detalhamento da volatilidade no presente trabalho, o enfoque concernente à competição política presidencial parece ratificar as premissas supracitadas. O conjunto de dados de V_t (gráfico 4.16) a seguir indica que não existe na história da competição eleitoral presidencial brasileira um nível incontornável de volatilidade. O índice médio para toda a série é de $V_t=39,91$ para os candidatos a Presidente (a relativa aos candidatos a vice-Presidente é de $V_t=34,26$), com desvio-padrão de 19,26 (inexistente para a vice-presidência, devido à brevidade da série), o que de início já indica que a série possui oscilações fortes e grande variabilidade de V_t tal como percebido pelo trio de pesquisadores acima referido.

Paradoxalmente, com afirmam Peres, Ricci e Rennó (2011), apesar de haver variabilidade na volatilidade, percebe-se o declínio evolutivo dos valores ao longo da série. Existem dois grandes períodos nos dados: um iniciado pela volatilidade de 1945 e 1950 e encerrado em 1989 e 1994 (apesar de na realidade ambos fazerem partes de regimes políticos distintos, percebe-se um *continuum* entre eles na amostra serial), outro que começou em 1994-1998 e estendeu-se até 2010-2014. Em se tratando desses dois patamares de dados isolados, constata-se neles o índice médio de $V_t=58,68$ com desvio-padrão de 12,31 para o primeiro caso, e $V_t=25,80$ com desvio-padrão de 6,19 para o segundo. Este declínio indica dois momentos com peculiaridades específicas: pelo fato de os dois desvios-padrão serem menores que o da amostra toda, tem-se neles momentos com níveis bem-delineados e estabilidade em si. A queda dos dois patamares indica não somente o declínio da volatilidade total iniciada em 1994-1998, mas também o estabelecimento de um novo padrão de estabilidade, com eleitores menos volúveis entre duas eleições, mas sem ter havido “congelamento” de votos entre uma ou duas preferências eleitorais. Vale lembrar que o número efetivo de candidatos para 1994-2014 foi de $NEP=2,75$, e que dessas disputas participaram tanto o caricato Enéias Carneiro – candidato de um partido de direita nacionalista, o extinto PRONA, que em 1994 recebeu mais de 7% dos votos válidos – quanto Marina Silva, do PSB, uma candidata com ideário aproximado de certa esquerda liberal que vive nos grandes centros urbanos e deu-lhe 21,32% dos votos em 2014.

Gráfico 4.16: Volatilidade total por pares de eleições



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – TSE (base de dados disponível em <<www.ipeadata.gov.br>>).

Em análise das especificidades do gráfico, duas constatações sobre a volatilidade eleitoral podem ser colhidas na história eleitoral presidencial brasileira. Na primeira, chama a atenção o fato de que somente os dados de V_t relacionados às eleições de Vargas em 1950 e de JK em 1955 extrapolam o limite do desvio-padrão da série; e a segunda refere-se à reeleição de Fernando Henrique Cardoso em 1994-1995, que é o outro momento de superação da margem de desvio-padrão, embora com o patamar mais baixo da série.

O caso de 1950-1955 pode ser visto como relacionado ao personalismo político do período. Ironicamente, a afirmação de que o personalismo político é traço fundamental do padrão de volatilidade eleitoral brasileira é uma das mais rebatidas por Peres, Ricci e Rennó (2011); porém se percebe que o personalismo político é mais vinculado a um traço estritamente característico de uma época, sendo possível dizer que um dado “desviante” do padrão é coincidente com ele. Isto faz lembrar Angela de Castro Gomes (2005), que se utiliza de um modelo interpretativo cultural do período – inspirado na antropologia de Marshall Sahlins – para identificar que as trocas simbólicas entre as autoridades individuais do período e a classe trabalhadora serviram de mote para a hegemonia ideológica do trabalhismo.

Em eleições estritamente individuais como aquelas para o executivo federal, na República de 1946 a 1964 a prática política orbitava em torno dessa ideologia, e personalidades destacadas, como Vargas, JK, Adhemar de Barros, Carlos Lacerda e outros, tinham impacto sobre ela, não ficando nas mãos dos partidos o acolhimento de preferências em todas as eleições⁶⁰. Assim, a volatilidade de 1950 e 1955 pode ser melhor explicada pela

⁶⁰ Muito embora os partidos fossem importantes, pois serviam de espaço de agregação de políticos com afinidades e não comportavam personalidades antípodas, permitindo e validando sim o cálculo de volatilidade. É inimaginável a

“volatilidade”: o rearranjo da atratividade das personalidades políticas após o suicídio de Vargas e a criação de um ambiente de insegurança institucional podem ser melhor percebidas pela ótica da busca por votos próprias das personalidades fortes de Juscelino Kubistchek, Juarez Távora, Adhemar de Barros e Plínio Salgado, com a migração do voto dispersando-se entre o PSD, a UDN, o PSP e o PRP (os lugares originários do cálculo da volatilidade).

O caso da volatilidade minguada relacionada aos anos de reeleição de FHC condiz exatamente com o tema central da presente tese. A eleição de 1994 vinha de décadas de atribulação na economia – conforme extensamente discutido na primeira etapa dessa tese –, com resultados de ampla volatilidade no dado concernente a 1989-1994. Em seguida, o Plano Real veio como bálsamo para a superação de uma série de incongruências geradas pela hiperinflação na política, contribuindo para o estabelecimento de uma nova ordem econômica e político-institucional no país, aparando arestas sociais e dando a hegemonia do processo a grupos sociais específicos (IANONI, 2009).

Com o cenário contextual existente no período, o qual indica $V_i=17,1$, explicita que a eleição de 1998 realmente encampou os apelos da retórica da estabilidade do período, marcada por uma eleição de ânimos amainados e por uma espécie de repetição disciplinada de resultado anterior, algo que não ocorreu nas reeleições de Lula ($V_i=30,35$ em 2002 e 2006) e Dilma ($V_i=24,04$ em 2010 e 2014). Isto fica patente quando se observa um número de candidatos efetivos de 1998 quase idêntico ao de 1994 ($NEP=2,65$ em 1994 e $NEP=2,53$ em 1998) e uma votação quase idêntica dos dois primeiros colocados – que foram os mesmos: Lula com 27,04% em 1994 e 31,71% em 1998; FHC com 54,28% na primeira e 53,06% na segunda eleição – e vitória de FHC em turno único em ambas as disputas. Enfim, essa observação em retrospectiva (objetiva, através de dados) indica ser inegável a existência de um cenário propenso a uma condução casuística do instituto da reeleição, tal como ocorreu ao longo do primeiro mandato de FHC, de que se tratará no decorrer da tese.

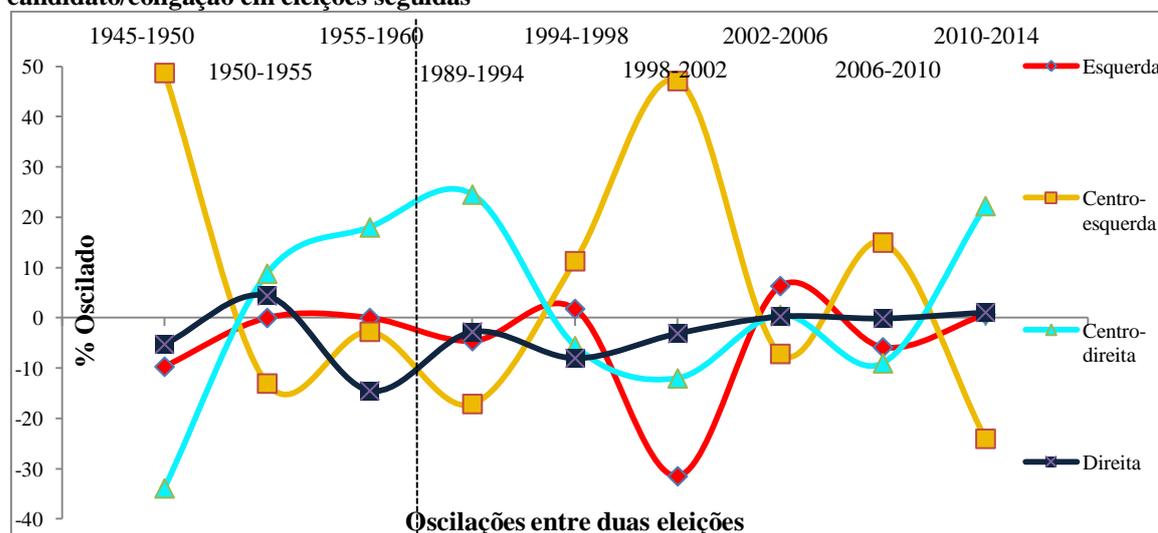
Apesar de destinado ao uso específico nesta tese – a competição política presidencial –, o índice de volatilidade eleitoral representado por V_i é de uma abrangência demasiadamente ampla. São necessárias algumas imersões em dados mais específicos para perceber mais detalhes, separando elementos internos do cálculo da volatilidade (ligados à variação por eleição) e agregando os dados de acordo com os perfis ideológicos dos candidatos⁶¹.

inexistência de partidos numa ordem política em que de um lado estavam Afonso Arinos e Carlos Lacerda (ambos da UDN) e de outro Getúlio Vargas e João Goulart (ambos no PTB).

⁶¹ Tal agregação foi feita por meio de três critérios: análise da forma como o candidato se apresentava ao público - baseada na literatura existente sobre os distintos momentos políticos; a coligação do candidato (as características dos partidos) e o modo como apresentava o contexto histórico geral (social, cultural e econômico) em que o candidato estava inserido. Dessa forma, inferiram-se alguns casos por meio das especificidades históricas de mudança, como a de

Retomando-se o argumento anterior de Peres, Ricci e Rennó (2011), de que, apesar de possuir padrão estável, a volatilidade eleitoral possui variabilidade no decorrer das eleições brasileiras, percebe-se o quadro descrito abaixo.

Gráfico 4.17: Variação do percentual de votos agregados pelo espectro ideológico do candidato/coligação em eleições seguidas



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – TSE (base de dados disponível em <<www.ipeadata.gov.br>>).

O “vai-e-vem” dos votos nos diferentes lados ideológicos é a primeira impressão transmitida ao observar a variação que serve como base para o cálculo da volatilidade; todavia, conforme se percebe nos dados da volatilidade total, o conjunto do sistema mostra estabilidade e um expressivo decréscimo da fluidez de preferências. Então, como a decomposição da variação solitária (uma parte da fórmula de V_i) e a agregação de seus valores em distintos campos ideológicos podem indicar alteração das preferências eleitorais?

Na apuração dos eventos históricos percebe-se que os momentos de marcante variação da preferência eleitoral estiveram acompanhados de mudança de estratégia dos competidores políticos. A oscilação presente na curva da *Centro-Esquerda* em passagem que abrange os anos de 1945-1950 e 1950-1955 diz respeito à reaparição de Getúlio Vargas no cenário

Eduardo Gomes (1955, coligado com o PSB e vindo com discurso eleitoral moderado após perder em 1950) e a de Lula (que guinou para o centro em 2002). Os principais nomes ficaram assim posicionados: (Ano): Candidatos/Posições no Espectro Ideológico. (1945): Yedo Fiúza /Esquerda; Eduardo Gomes /Direita; Eurico Gaspar Dutra/Centro-Direita. (1950): Cristiano Machado /Centro-Direita; Eduardo Gomes /Direita; Getúlio Vargas /Centro-Esquerda. (1955): Adhemar de Barros /Direita; Juarez Távora /Centro-Direita; Juscelino Kubitschek /Centro-Esquerda. (1960): Adhemar de Barros /Direita; Henrique Teixeira Lott /Centro-Esquerda; Jânio Quadros /Centro-Direita. (1989): Paulo Salim Maluf /Direita; Mário Covas /Centro-Esquerda; Leonel Brizola /Esquerda; Luiz Inácio Lula /Esquerda; Fernando Collor /Centro-Direita. (1994): Enéas Carneiro /Direita; Luiz Inácio Lula/Esquerda; Fernando Henrique Cardoso /Centro-Direita. (1998): Ciro Gomes /Centro-Esquerda; Luiz Inácio Lula da Silva/Esquerda; Fernando Henrique Cardoso /Centro-Direita. (2002): Ciro Gomes /Centro-Esquerda; Anthony Garotinho /Centro-Direita; José Serra /Centro-Direita; Luiz Inácio Lula da Silva/Centro-Esquerda. (2006): Heloísa Helena /Esquerda; Geraldo Alckmin /Centro-Direita; Luiz Inácio Lula da Silva /Centro-Esquerda. (2010): Marina Silva /Centro-Esquerda; José Serra /Centro-Direita; Dilma Rousseff /Centro-Esquerda. (2014): Marina Silva /Centro-Esquerda; Aécio Neves /Centro-Direita; Dilma Rousseff /Centro-Esquerda.

eleitoral. Depois da experiência autoritária do Estado Novo (1937-1945), o retorno à democracia ocorreu por causa da perda de força política de Vargas junto à burocracia estatal, às forças armadas e às elites regionais. A saída do Presidente foi articular a candidatura de Eurico Gaspar Dutra em 1945, um político que conciliaria todos esses interesses. Após o mandato dele, não obstante a discordância inicial do próprio Vargas, este retornou democraticamente “nos braços do povo” por meio de um conjunto de alianças tendente à esquerda. (D’ARAÚJO, 1999). A estratégica mudança de campo ideológico de Vargas em alianças eleitorais com Luis Carlos Prestes e Café Filho (impressionantemente, visto como potencialmente perigoso pelas elites antes das eleições de 1950) explica mais a volatilidade por espectro, pois sua figura política foi quem atraiu a mudança de preferência eleitoral.

O movimento combinado de variação negativa em V da curva da *Esquerda* e a reemergência com variação positiva da *Centro-Esquerda* também estão expressos no gráfico. Esse movimento de troca começa com a variação de 1994-1998, tem seu cume em 1998-2002 e estabiliza-se na variação de 2002-2006. Este período coincide com a candidatura do ex-ministro da fazenda de Itamar Franco e ex-filiado ao PSDB Ciro Gomes, em 1998⁶². Aparentemente inexpressivo, com cerca de 11% de votos, o candidato criticava a política econômica liberal do governo e era favorável à defesa comercial brasileira, figurando como uma alternativa à esquerda petista e à centro-direita de FHC.

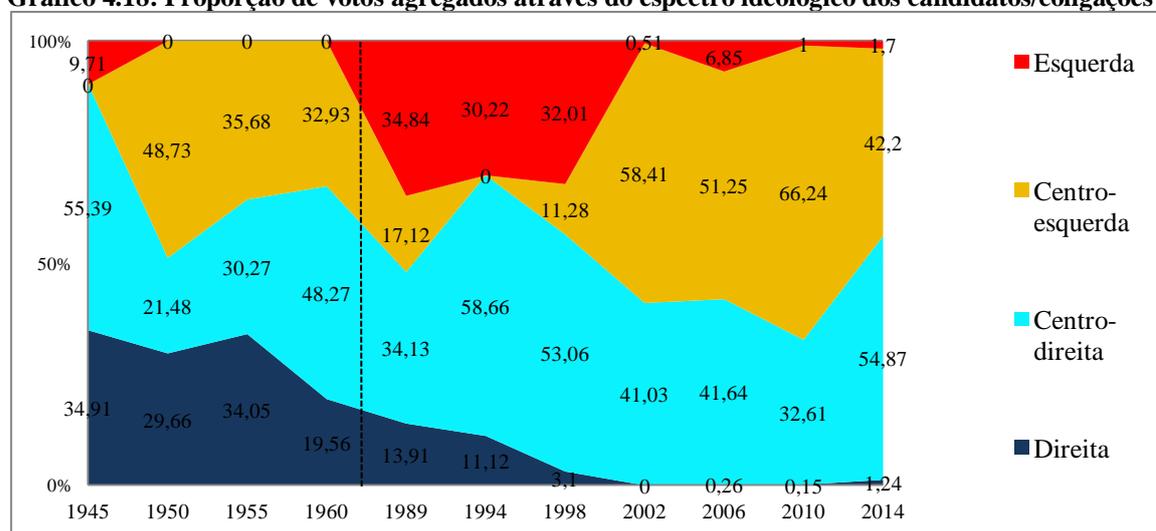
A aparição de uma alternativa de centro-esquerda atraiu para a variação de 1998-2002, em que propostas centristas se combinavam com as críticas aos oito anos “liberais” de governos de FHC. A campanha de 2002 teve até um candidato oriundo de igrejas evangélicas. Este candidato propunha um centrismo econômico que flertava com as esquerdas, deslocando-o de sua posição natural de direita para a de *Centro-Direita*. Convergindo para o centro, o candidato tradicionalmente identificado com a esquerda democrática pós-ditadura montou uma chapa com o empresário representante do Partido Liberal (PL); Lula compôs com José Alencar como seu vice, beijou a cruz do mercado, assumiu que não desestabilizaria a economia firmada no tripé liberal anti-inflacionário fundado por FHC em 1999 e publicou a “Carta aos Brasileiros”, uma espécie de manifesto de cunho pró-mercado expresso para demonstrar confiabilidade ao mercado financeiro globalizado. (ARANTES, 2004). A eleição de Lula em 2002 teve efeito centrípeto sobre esse campo ideológico, tendo como resultado uma variação estável nas eleições subsequentes.

⁶² Em um livro publicado em conjunto com o filósofo Roberto Mangabeira Unger, Ciro apresenta uma alternativa política em defesa do capitalismo nacional e em ruptura com o modelo de integração comercial desenvolvido por Fernando Henrique Cardoso naquele momento (GOMES; UNGER, 1996).

Esses movimentos de oscilação resultantes de estratégias eleitorais somente reforçam a impressão de estabilidade do sistema e viabilidade da reeleição, em consideração de critérios políticos estritos. Sem levar em conta outras variáveis que poderiam ser importantes, como dados econômicos gerais ou especificamente relacionados ao financiamento de campanha (bons temas para outro estudo sobre o assunto), percebe-se uma evidente viabilidade do instituto da reeleição no sistema político brasileiro.

Um panorama final pode ser traçado por meio de um histórico total dos percentuais de votos adquiridos pelos lados ideológicos ao longo do tempo. Este panorama revela, conforme o gráfico 4.18, a importância da direita (representada mais fortemente pela UDN entre 1945 e em ocaço de percentual significativo estampado no caricato candidato Enéias Carneiro em 1994) em disputas eleitorais, o que mostra um risco decrescente da presença do fantasma da “direita golpista” brasileira, que despreza as instituições democráticas. Tem-se no “sumiço” eleitoral da esquerda entre 1950 e 1960 a presença da medida autoritária do TSE em 1947, que, embebido de ideologia anticomunista, cassou o partido arbitrariamente, simplesmente por considerá-lo “desestabilizador das instituições” (ALMEIDA JR, 2007). Em geral, é de se lamentar pela interrupção de 1964, que impediu avanços de uma democracia eleitoral em amadurecimento.

Gráfico 4.18: Proporção de votos agregados através do espectro ideológico dos candidatos/coligações



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – TSE (base de dados disponível em <<www.ipeadata.gov.br>>).

Certamente a direita golpista é um dos eixos de desestabilização do regime, e, embora colecionasse malogros eleitorais, mesmo assim não foi extinta, o que demonstra um tratamento suavizado em relação ao praticado com o PCB. Não obstante, pode-se afirmar que em geral as faixas centrais foram as que exibiram mais crescimento de 1945 a 1960, com o índice médio de 68,18% dos votos ao longo desse período. Em sentido igualmente

majoritário, índice médio de votos centristas no período 1989 a 2014 foi de 80,35%, com o esmagador pico de 99,44% dos votos destinados ou à *Centro-Esquerda* ou à *Centro-Direita* em 2002, numa demonstração de que os competidores não elaboraram estratégias eleitorais de ruptura com a democracia e de que as escolhas dos eleitores foram movidas pela mudança, pois ao final de seu segundo mandato – ou seja, após oito anos de exercício da presidência - FHC tinha somente 26% de aprovação popular (DATAFOLHA, 2002). A democracia parece ter sido a preferência eleitoral expressa na alternância de poder após a primeira reeleição imediata de um Presidente da república, ainda que em término de mandato com baixa popularidade, algo que aponta respeito às regras e avaliação madura de alternativas.

Para terminar essa etapa de análise da reeleição, pode-se afirmar, em síntese, que os padrões de competição política se constituíram como um terreno seguro para o estabelecimento da reeleição desde os primórdios democráticos da eleição presidencial de 1945 e o regime da Constituição de 1946. Tecnicamente, a reeleição poderia estar presente desde aquele tempo, por revelação da competitividade e da estabilidade sistêmica das instituições (em âmbito estrito, diga-se).

Ao que tudo indica, algumas condições que transcendem os limites do mero funcionamento institucional fizeram com que a decisão pelo instituto da reeleição imediata fosse empurrada para os anos 1990, quando se passou a ter um ambiente de predisposição para a sua aprovação em consonância com interesses das elites no poder. Isso indica que a reeleição não veio como um instituto eleitoral neutro, mas pleno de intencionalidade por parte dos sujeitos que a inseriram na CF 1988, a qual necessita de maiores explicações e será objeto do restante da presente tese. Antes, ver-se-á o cenário internacional da aprovação do instituto no sistema normativo brasileiro.

4.3 Considerações finais

Por tudo o que foi disposto anteriormente, entre as extensas peculiaridades da política brasileira e o cabedal de mudanças disposto por um contexto internacional de experimentações institucionais, afirma-se aqui que desvelar o processo de aprovação do instituto da reeleição não corresponde à análise da inserção de um dispositivo constitucional neutro.

Considerando-se conjuntamente a quantidade avolumada do eleitorado brasileiro – que nos anos 1990 chegou a quase duas centenas de milhões de eleitores – e o interesse pelas

eleições presidenciais, um chamariz de atenção lançada sobre a cidadania brasileira recentemente, chega-se à conclusão de que o direito à reeleição do Presidente da República é um assunto que por si só se justifica como objeto de estudo. Sua importância aumenta ainda mais quando se levam em conta o seu ineditismo na história política do país, a sua característica de manter um grupo no poder e a predisposição a rupturas políticas presente na composição de forças políticas brasileiras, sua importância aumenta ainda mais. O que dizer, então, da vinculação contextual-temporal entre o direito à reeleição e a estabilidade econômica?

Parte 3 – A *Âncora Política*: como se manifestou a retórica da estabilidade política associada à estabilidade econômica na instituição do direito à reeleição

Parte 3 – A Âncora Política: como se manifestou a retórica da estabilidade política associada à estabilidade econômica na instituição do direito à reeleição

A primeira parte da presente tese teve por objetivo central expor as transformações históricas ocorridas – em teoria e de fato – na macroeconomia, em aspectos socioeconômicos e na composição de forças sociais consubstanciadas no arranjo político estatal brasileiro. Percebe-se nesse processo a composição de um cenário movido por interações entre *sistema econômico* e *sistema político* advindas após o Plano Real. A tese implícita naquela passagem explicita que foi forjada uma concepção bastante peculiar de estabilidade econômica – baseada nos efeitos de políticas anti-inflacionárias.

A segunda parte da tese identifica como a política brasileira possui uma mescla que inclui tradição política liberal-autoritária, organização institucional baseada no presidencialismo de coalizão, evolução massificante do voto ao longo do século XX, competição política em eleições presidenciais estáveis e um contexto internacional de propensão à instalação do direito à reeleição imediata na América Latina desde os anos 1990. A tese implícita na segunda passagem diz respeito também a uma peculiar existência de estabilidade política. Algo que não corresponde a uma concepção forjada ao longo das últimas décadas, mas se fundamenta nos princípios do presidencialismo de coalizão (uma forma peculiar do sistema de governo brasileiro), no equilíbrio atomístico da distribuição de poder entre as elites políticas (apesar de elitista e concentradora de poder, é uma forma de estabilidade política) e num histórico estável de competição eleitoral, especialmente para a presidência da República, o cargo politicamente mais importante do país.

Não obstante, a referência à estabilidade política presente nos discursos de lideranças políticas nos anos 1990 – em especial no primeiro mandato de FHC (1995-1998) – adquire contornos que remetem a uma “novidade” que seria proposta: uma retórica que disseminava aquela peculiar concepção de que seria impossível manter a estabilidade econômica vinculada ao Plano Real se não houvesse estabilidade política. Isto se manifestou na aprovação da Emenda Constitucional n.º 16/1997⁶³, que estabeleceu

63 Essa mudança da CF 1988 alterou o §5º do art. 14, o caput do art. 28, o caput do art. 77 e o art. 82 passaram a ser escritos da seguinte forma: “Art. 14 (...) § 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente; Art. 28. A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro

o direito à reeleição imediata, por uma vez, a detentores de mandatos executivos nos três níveis da federação – ou seja, aos prefeitos, governadores e Presidentes da República – de agora em diante referida como *Emenda da Reeleição*.

Em termos de discussão política, o direito à reeleição imediata de um detentor de mandato no Poder Executivo não é propriamente uma novidade dos anos do primeiro mandato de FHC. O tema foi tratado no processo constituinte da CF 1988, ainda que em segundo plano em comparação com a problematização de outros temas, como o sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo) e o período de duração do mandato presidencial⁶⁴. A Comissão de Sistematização da Assembleia Nacional Constituinte aprovou uma emenda que, objetivamente, visava barrar a possibilidade de um mandatário do Poder Executivo disputar reeleição para o mesmo cargo que ocupava (Folha de S. Paulo, *Sistematização rejeita tese de reeleição para Presidente*, 20/10/87).

Posteriormente, nos anos de governo Collor, a reeleição chegou a ser comentada, mas o tema foi considerado inversamente relevante em relação à grandeza das dificuldades políticas e econômicas do período⁶⁵, mantendo-se fora dos assuntos pertinentes à vida política brasileira de então. No último momento de manifestação do assunto antes de 1995, o direito à reeleição apareceu nas discussões e votações das atividades de reforma da Constituição pelo Congresso Constituinte Revisor de 1993 e 1994, mas após o trauma do *impeachment* de Collor havia um ambiente de continuísmo e estagnação nos trabalhos relativos a mudanças institucionais (MELO, 1997). Após sete meses de atividades de revisão constitucional no Congresso, a reeleição acabou sendo

anos, realizar-se-á no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá em primeiro de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77; Art. 29 (...) II - eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores; Art. 77. A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realizar-se-á, simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente; Art. 82. O mandato do Presidente da República é de quatro anos e terá início em primeiro de janeiro do ano seguinte ao da sua eleição." (BRASIL, 1988). Esses dados são disponibilizados em exatidão neste link: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc16.htm>> .

⁶⁴ Em trabalho basilar sobre o processo constituinte da CF 1988, Limongi (2008) explica que a proposição de “cinco anos de mandato para o Presidente da República” fora uma proposta amplamente vitoriosa ao longo do processo. Pela explicação de Limongi (que sequer cita a reeleição como tema presente nos debates, diferentemente de outros, como o sistema de governo parlamentarista), pode-se inferir que o tema dos cinco anos de mandato ocupou a centralidade e obscureceu qualquer proposição relacionada ao direito à reeleição imediata.

⁶⁵ Em pesquisa aos acervos dos jornais Folha de S. Paulo e o Jornal do Brasil do período, percebem-se somente algumas falas superficiais a tangenciar o assunto, sem demonstrar qualquer forma de mobilização em torno do pleito.

rejeitada e o mandato presidencial reduzido para quatro anos (Folha de S. Paulo, *Congresso aprova redução do mandato presidencial*, 25/05/94).

A novidade está na *intensidade* com que as elites políticas abordaram o tema do direito à reeleição entre os anos 1995 e 1997. Isso se deu por meio de eventos políticos envolvidos numa conjuntura eivada de interesses, grande parte deles guiados por um discurso fortemente apelativo em relação à necessidade de transformar as instituições brasileiras, adequando-as à demanda de estabilidade monetária. Essas questões correspondem ao cerne desta terceira parte da presente tese e serão tratadas ao longo dos próximos capítulos. Far-se-á uma história política tal como ensejado na obra de Rémond (2003), especificamente no entendimento de associação política das elites dirigentes: ter-se-á como princípio a busca da explicação da forma de associação política estabelecida entre “quadros sociais” que atingiram posição diretiva nas instituições representativas do governo, em encontros decisórios que se dividem em escalas temporais, estas passíveis de serem explicadas e narradas (RIOUX, 2003: 115).

Nesta parte da tese pretende-se fazer uma análise dos atores e dos acontecimentos que estão intrincados na manifestação da referida retórica associativa. Nesse sentido, algumas perspectivas servem de inspiração para as análises que se seguem (CODATO; PERISSINOTTO, 2009; e PERISSINOTTO, 2004; 2013). Essas perspectivas teóricas ajudam a esclarecer quem são os responsáveis pela elaboração dessa retórica e como ela se manifestou discursivamente.

Como a presente análise centra-se no que se manifesta através da aprovação da Emenda da Reeleição, necessita-se de um tratamento detido das figuras políticas que na época ocuparam espaço representativo decisório. Um dos desafios desse trabalho está em buscar entender, num primeiro plano, três elementos que envolvem a retórica da estabilidade e os políticos: 1- qual o *comportamento* desses atores (situados nas instituições e membros de uma elite político-representativa); 2- qual o modo de eles se posicionarem *discursivamente*; e 3- de onde eles são socialmente *oriundos*. De certo modo, as explicações de Codato e Perissinotto (2009: 150) que buscam conciliar a análise de elites políticas com o marxismo condiz com algo aproximado do que se busca nesse capítulo.⁶⁶ Entendem os dois autores que por meio desses três elementos é possível

⁶⁶ Com a diferença de que a presente tese empreendeu um estudo histórico (enquanto trabalho situado numa pós-graduação em História) para identificar como a retórica da estabilidade econômica atrelada à estabilidade política emergiu -- havendo na explicação desse capítulo uma espécie de mistura nas explicações sobre comportamento,

utilizar o “(...) conceito de elite para operacionalizar empiricamente análise classista da política” (CODATO; PERISSINOTTO, 2009: 149), tornando complementares o estudo da elite dirigente do Estado e da emanção das forças políticas que emergem das relações de classes na sociedade.

Nessa lógica de entendimento de que deve ser dada atenção aos movimentos políticos advindos de opções, estratégias, objetivos e ações dos atores (individuais ou partidários) estabelecidos nas instituições representativas, sempre se leva em conta que os agentes inseridos nesses processos estão institucional e socialmente lastreados.

Nas referências às características desses agentes, leva-se em conta que instituições do Estado não funcionam sozinhas e que a propulsão de forças difusas da sociedade demanda alguns comandos estabelecidos por sujeitos especificamente localizados, sem que eles possam ser desconectados da lógica do funcionamento das instituições ou das demandas da sociedade. Assim, pode haver revelações de traços característicos das forças sociais difusas (ou oriundas de classes sociais) contidos no comportamento dos atores políticos considerados como pertencentes de uma elite dirigente. Os caminhos para o entendimento disso podem estar no híbrido analítico proposto por Giovanni Sartori ao defender um ramo de estudo sem as “‘(...) projeções rudimentares’ feitas por um ‘sociólogo puro’” e sem cair na estrita análise “‘(...) formalista do ‘cientista político puro’” (apud Perissinotto, 2004: 206), ou em perspectiva semelhante, que leve em conta a legitimidade da preeminência analítica dos atores políticos, mas situando-os em meio a grupos, classes ou outros *locus* de vida social existentes. Charles Lindblom (apud Perissinotto, 2004: 226) define o cumprimento de ritos processuais decisórios por meio de um jogo de influências diretas e indiretas exercidas sobre os que detêm o poder decisório e que são socialmente originadas.

Percebe-se no trecho acima que o intuito operacionalizador-empírico de Codato e Perissinotto tem interface com outras teorizações que também valorizam o eixo de interlocução entre sociedade e política e as suas revelações junto das elites políticas. Mas pergunta-se: como a operação empírica pode ser efetuada? Para a análise da retórica da estabilidade presente na Emenda da Reeleição, mais um entendimento de Perissinotto

discurso e origem dos atores dispostos por meio de escalas temporais, tal como explicitado por Rioux (2003) em obra organizada por Rémond (2003). Enquanto os autores citados (CODATO; PERISSINOTTO, 2009) propõem a junção dessas três facetas metodológicas a serviço de uma abordagem que possui a própria elite como objeto de estudo (um trabalho que não poderia ser empreendido da mesma forma, por conta do objeto de pesquisa selecionado e da situação epistemológica da área do conhecimento em que se enquadra – para os autores, a Sociologia; para a presente tese, a História).

(2013) serve de suporte: a importância de se interpretar um fenômeno político no aspecto do conteúdo histórico presente nele. Para defender a interpretação histórica perante a ala *hard method* da Ciência Política, Perissinotto (2013) explica que há uma fecunda complementaridade entre análises quantitativo-causais e interpretações que buscam entender o sentido (mesmo que este tenha uma subjacência subjetiva nas motivações) dos fenômenos sociais. Isso condiz com a abordagem que leva em conta a problemática da política ao não tratar como excludentes os âmbitos estrutural e estratégico (CODATO; PERISSINOTTO, 2009: 151). Assim, pode-se utilizar uma análise capaz de fazer “voos amplos” por grandes conglomerados de fenômenos sociais (observações de cenários quantitativo-estruturais) e “voos rasantes” em eventos históricos situados em espaços menores, além de observações de estratégias e ações políticas qualitativas.

Esse roteiro de defesa de estudos políticos que conjuga a legitimidade do conhecimento estrito sobre elites, a abordagem sociológica e o contributo da interpretação histórica combinada com as análises quantitativas constitui a base de sustentação metodológica dos capítulos que se seguem.

A seguir, faz-se uma imersão no caso da aprovação da Emenda da Reeleição por meio de três capítulos: 1) faz-se uma identificação interpretativa dos atores que compuseram os grupos favoráveis e contrários à emenda no congresso; 2) estabelecem-se diacronias relativas ao processo de aprovação da Emenda da Reeleição; 3) analisa-se o léxico comunicacional presente nos discursos relativos à aprovação (ou desaprovação) da emenda em um órgão da imprensa escrita e em discursos na Câmara e no Senado.

5. Descrição e classificação de objetivos e fins expostos pelos atores políticos envolvidos no jogo político de aprovação da Emenda da Reeleição.

A presente seção tem por objetivo fazer uma descrição classificatória das características centrais dos perfis de alguns atores políticos envolvidos no processo de aprovação da Emenda da Reeleição, considerando-se fatos políticos relevantes para o entendimento das relações políticas entre o Executivo e o Legislativo e de posturas ideológicas inerentes aos seus significados. A pergunta a ser respondida é: quem foram e como se portaram os atores políticos *relevantes* para o processo político de aprovação da Emenda da Reeleição?

Cumprir destacar a justificativa para a abordagem dos objetivos dos políticos envolvidos no processo. Pela necessidade de partir-se do conhecimento dos atores políticos para se atingir o cerne do processo de aprovação da emenda constitucional, faz-se necessário classificar cada um dos grupamentos políticos por meio de descrição desses objetivos políticos e de seus posicionamentos perante a matéria da proposta. O entendimento dos objetivos condiz com algo relacionado às *racionalidades políticas* (ROSANVALLON, 1995) do processo de aprovação da Emenda da Reeleição.

Em princípio, pode-se definir uma segmentação tipológica na qual estão situados os atores políticos em consonância com os núcleos de posicionamento político relacionados abaixo. Estes núcleos são objetivamente revelados por meio dos objetivos e fins encontrados em cada ator individual e no modo como ele se agrega ao grupo (se com posicionamento favorável ou contrário à Emenda da Reeleição) e descobertos em suas trajetórias e discursos que permearam tanto os votos quanto os debates sobre a matéria. Os núcleos são os seguintes:

- a) Núcleo de atores políticos pró-governo, situado no Poder Executivo;
- b) Núcleo de atores políticos pró-governo, situado no Poder Legislativo;
- c) Núcleo de atores políticos de oposição, situado no Poder Legislativo;
- d) Núcleo de atores políticos de oposição, situado na esfera do sistema partidário, mas sem exercício de função representativa.

Os dirigentes dos partidos também tinham influência sobre as bancadas de parlamentares da 50.^a legislatura da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. É imprescindível ter algum conhecimento sobre os núcleos acima apontados, pois eles servem de base para se conhecer o modo como se dispuseram os atores políticos sobre o

palco das relações institucionais do *presidencialismo de coalizão* e a situação econômica provocada pelos impactos do Plano Real.

5.1 Características e objetivos do núcleo de atores pró-governo, situado no Poder Executivo

Como já fora exposto na primeira parte da presente tese, houve uma progressiva financeirização do endividamento público brasileiro após o estabelecimento do Plano Real, com seu modelo de ancoragem cambial e altas taxas de juros. Essa financeirização pôde ser percebida pela análise dos efeitos das operações produzidas pela equipe formada pelo então ministro da fazenda FHC na macroeconomia, mas não houve naquele momento uma contrapartida explicativa sobre a outra parte. Pergunta-se então: como se comportaram os beneficiários desse processo?

Sabe-se que a combinação entre câmbio de quase paridade entre o real o dólar e altas taxas de juros forma um cenário que combina a necessidade de reservas cambiais para sustentar a âncora cambial que provê a estabilidade dos preços e a atração de poupança externa (a entrada de recursos interessados em especular contra as altas taxas) para fins de estabilidade dos preços; mas esse cenário leva à elevação do endividamento público financeirizado, preso a compromissos de pagamento de juros sobre a entrada de capitais que financiam os déficits públicos e que servem de mola propulsora para a captação de poupança externa. Não é do propósito da presente tese identificar e descrever esse outro elo (o mercado de capitais financiadores) da cadeia, mas uma percepção qualitativa disso pode ser feita através de consulta de páginas de economia em periódicos do período e no “abraço de amigos” entre as expectativas do mercado financeiro e os quadros políticos que compuseram o Governo de FHC.

Para as intenções do presente trabalho, uma singela nota publicada uma semana antes da aprovação em segundo turno da Emenda da Reeleição na Câmara (em 19/02/97) é capaz de sintetizar o elo entre essas duas partes: “Nova rota: segundo o mercado, o dinheiro está migrando da Ásia para a América Latina, especialmente para o Brasil. A reeleição virou mais uma Âncora do Real [sic.]: âncora política” (Folha de S. Paulo, *Painel S/A*, 19/02/97). Esse pequenino sinal de mistura entre estabilidade econômica e estabilidade política diz respeito a conclusões tiradas sobre um fenômeno também já descrito no primeiro capítulo da presente tese, relativo aos “analistas simbólicos”

(REICH, 1993) interessados em ganhos financeiros no Brasil, figuras emergentes desde o processo de financeirização da economia e explicitados como responsáveis por surfar na crista da onda da transformação *autopoiesis* (LUHMANN, 2011) de especialização técnica e simbólica do sistema financeiro e da administração do Estado. Suas avaliações precisam ser levadas em conta, pois denotam confiança do mercado (e expectativa de lucros advindos de investimentos) no Brasil. A retórica da estabilidade constitui-se na associação discursiva entre estabilidade econômica (no Plano Real, especificamente, “estabilidade nos preços”) e “estabilidade” política (nos anos do primeiro Governo de FHC, uma espécie de sinônimo de “reeleição de Fernando Henrique para a presidência”) difundido por agentes do Estado e do mercado. A retórica da estabilidade sustenta que, além da âncora nominal utilizada para estabilizar os preços (a paridade entre real e dólar), haveria também a necessidade de uma “âncora política”: a reeleição de FHC.

Essa confiança depositada no instituto da reeleição enquanto âncora política tem a ver com opinião manifestada pela elite política que guardava a chave do Tesouro Nacional nos anos do primeiro mandato de FHC, ou seja, sua equipe econômica. Os atores do núcleo de apoio à reeleição situado no executivo que faziam o papel de defensores de interesses coincidentes aos do mercado eram os técnicos da área de política econômica, e a principal figura dessa equipe naquele momento era Pedro Sampaio Malan (1943-), o ministro da fazenda de FHC.

O perfil de Malan pode ser exemplo dos tipos de agentes técnicos que comandaram a economia naqueles anos. Assim como outros economistas presentes na equipe de criação do Plano Real e ocupantes de cargos na época em que FHC era o ministro da fazenda (como Persio Arida, André Lara Resende e Edmar Bacha)⁶⁷, Malan teve uma formação em economia próxima dos cânones estruturalistas da CEPAL (sob a égide de Celso Furtado) e passou por uma formação em nível de pós-graduação nos Estados Unidos, com doutoramento na University of California – Berkeley. Especialista em questões relacionadas a contas públicas e endividamento externo, Malan desenvolveu carreira acadêmica junto com colegas que estiveram presentes na elaboração do Plano Real e eram oriundos de um departamento de economia com características bastante

⁶⁷ De acordo com levantamento feito por Codato e Cavalieri (2015: 9), quase 75% dos diretores do Banco Central do Brasil que cursaram pós-graduação a fizeram nos EUA. Os autores classificam essas formações como “ortodoxas”, ou seja, portadoras de conteúdos formativos mais prestigiados e reconhecidos na atividade profissional. Tem-se nisso a presença de agentes públicos que possuem formação eminentemente endereçada a solucionar questões de ordem produtiva ou financeira por meio de realidade pautada pela liberdade de mercado e a valorização do empreendimento capitalista (no sentido de “empresas privadas”).

peculiares, uma espécie de núcleo de fusão entre o ideário liberal-neoclássico e os preceitos heterodoxos da PUC-RJ (BIDERMAN; REGO, 1996; PIO, 2001).

O ministro Pedro Malan pode ser considerado a personificação dos interesses tecnocráticos de estabilização conservadora da moeda e das instituições – entendidas estas como a seara decisória e político-institucional. Os atores representantes desses interesses e pertencentes ao quadro técnico da Fazenda e do Banco Central, assim como o ministro Malan, geralmente estiveram à margem das negociações políticas diretas para aprovação da Emenda da Reeleição no legislativo, mas serviram de difusores da ideia de atrelamento entre economia e política e qualificaram o debate em favor desse atrelamento. Um exemplo disso é a entrevista de Malan ao repórter Kennedy Alencar, no jornal Folha de S. Paulo, em 22 de setembro de 1996. Em sua fala, Malan se declara abertamente favorável à aprovação do instituto da reeleição, e associa-o diretamente à situação econômica do país, referindo-se a uma pacificação nos mercados advinda da aprovação do instituto e tratando como “legítimas” as opiniões políticas expressas na esfera deles, as quais nem sempre eram as de investidores brasileiros -- o que indica uma violação (ao menos em termos morais) de soberania nacional:

Malan - (...) Sou favorável à não exclusão. Que não seja proibido, mantido um mandato de quatro anos, que quem esteja no cargo dispute a reeleição.

Folha - E sobre mudança no cenário econômico para ajudar a aprovar a reeleição? Alguns aliados falam em "efeito Dornbusch", que seria um pouquinho de inflação para haver mais crescimento.

Malan - É absolutamente equivocada, de má-fé e ignorante a interpretação de que, para tentar assegurar o desiderato da não-exclusão (de FHC disputar a reeleição), o governo estaria disposto a colocar em risco o programa de estabilização. Seria o mesmo que dar um tiro no seu próprio pé, derrubando o programa para tentar conseguir algo que pode ou não se materializar.

Folha - No momento em que o próprio governo desencadeou o tema reeleição, os investidores começaram a colocar o assunto na agenda. Qual o reflexo econômico disso?

Malan - É legítimo. Mercados, em qualquer lugar do mundo, não estão nunca olhando para o passado. Estão sempre olhando para frente. É óbvio que faz diferença, para quem está pensando em investir centenas de milhões de dólares no país, saber se o rumo apontado pela atual administração terá continuidade ou se haverá mudança significativa de rumo. (Folha de S. Paulo, *Para Malan, reeleição traz estabilidade*, 22/09/96).

Outro economista com a característica de agente técnico é André Lara Resende. Mesmo não exercendo nenhum cargo no mandato de FHC quando da aprovação da Emenda da Reeleição (pois tornou-se Presidente do BNDES somente em abril de 1998), este economista figura entre os ditos “pais do Plano Real”. Ele era sócio proprietário de um banco de investimentos (chamado Banco Matrix) quando da aprovação da Emenda da Reeleição e, assim com Pedro Malan, era oriundo da PUC-RJ. Assumiu a

responsabilidade de expor ideias límpidas a respeito do raciocínio que engata as duas formas de estabilidade, e certamente suas ideias ressoavam entre agentes econômicos dos mercados e operadores do Estado:

(...) o processo de estabilização, de modernização, de adequação e de integração do país à moderna economia mundial exige mais do que quatro anos. Fernando Henrique parece o melhor nome para conduzi-lo até a consolidação. Há grandes vantagens em evitar os sobressaltos e as discontinuidades nessa fase ainda imatura. Sou, portanto, a favor da reeleição. (...)O problema está justamente no inevitável toque de personalismo, de velho caudilhismo latino-americano, que adquire o condicionamento do projeto reformador à reeleição. Há um inegável elemento de contradição em vincular a consolidação de uma economia democrática moderna à pessoa do Presidente. Trata-se do reconhecimento explícito de nossa pobreza institucional. (Folha de S. Paulo, *Reeleição*, 22/10/96)

É impressionante a maneira como Lara Resende atrela a reeleição à economia, porém seu texto não se resume a isso: falando como banqueiro e economista e sem medo de contradizer-se, afirma em tom de normalidade que existe uma espécie de condição institucional débil na democracia brasileira (o que não é verdade em âmbito eleitoral, como se vê no segundo capítulo da presente tese) e chega ao ponto de justificar nesse aspecto “normal” a importância de apelar-se ao personalismo político em torno de FHC para fins de “consolidação de uma economia democrática moderna”.

De personalismo em personalismo, a caracterização dos agentes pró-reeleição situados no Executivo exige que se detalhem as figuras que operaram diretamente a aprovação da emenda constitucional. Num primeiro exercício de imaginação de personalidade, basta que se vislumbre a preponderância física de Sérgio Motta em uma conversa diante de interlocutores. Motta, um representante carnal do domínio do Poder Executivo sobre os demais poderes no Brasil – conforme expressam as explicações de Limongi e Figueiredo (2001) sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro presentes no segundo capítulo da presente tese –, corresponde à imagem do poder detentor de amplas competências para atuar no Estado brasileiro, capaz de pautar a agenda político-legislativa.

Uma das prerrogativas que tornaram o Executivo tão “corpulento” quanto a imagem de “Serjão” era sua capacidade de redigir e sancionar Medidas Provisórias (MP), de ajustar a agenda legislativa por meio da livre definição de “regime de urgência” para as matérias em trânsito e de impor vetos às matérias aprovadas na Câmara e no Senado (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2001). Especialmente no processo de aprovação da Emenda

da Reeleição, o Executivo foi o princípio e o fim do processo de mudança constitucional, o que mostra o seu peso na aprovação da daquela emenda.

Um ponto que se destaca no processo de aprovação da emenda constitucional da reeleição e condiz com a principal finalidade do núcleo de políticos ligados ao Poder Executivo corresponde àquilo que Maquiavel (2010) afirma ser a prática de *virtù* por parte de um príncipe. A diferença está na capacidade de manter o poder sob seu domínio. Nesse sentido, o mais explícito dos defensores da necessidade de se aprovar a Emenda da Reeleição foi o ministro das comunicações e ativo articulador político do governo, Sérgio Motta.

Entre os vários dizeres polêmicos de Serjão, notabilizou-se a sinceridade no dito de que o PSDB deveria ficar no poder “por pelo menos para vinte anos” [sic.] (Folha de S. Paulo: *Motta prevê 20 anos de poder para os tucanos*, 22/06/95). Tal frase sintetiza os interesses de “Serjão” no processo de aprovação da Emenda da Reeleição. Além de insinuar seu interesse em manter-se no poder, o ministro das comunicações de FHC confere a esse interesse um significado ainda mais forte: *há no referido grupo uma ânsia por controlar de maneira duradoura as ações políticas nacionais*.

Além de pretender manter o poder em mãos por longo tempo, Motta era cioso por exercer controle e domínio sobre os demais políticos. Sua impetuosa conduta de dominação adveio de trajetória que mescla vida política e vida empresarial. Ele nasceu em São Paulo no ano de 1940, formou-se em Engenharia Industrial pela PUC de São Paulo e se engajou na esquerda armada no Brasil nos anos 1960, participando da Ação Popular (AP), formada por um grupo de pessoas de ideais marxistas cujas ações se baseavam na mobilização estudantil daqueles anos. Posteriormente se juntaram a ele personalidades políticas como José Serra, Herbert de Souza e Luis Carlos Mendonça de Barros. Hábil articulador de ações práticas – qualidade que mostrara desde os tempos de militância na esquerda e que é própria dos que aprendem a manipular números para planejar e executar construções –, Serjão enveredou-se pela iniciativa privada ao longo dos anos 1970, constituindo uma empresa que prestava serviços de engenharia de transportes e de planejamento de infraestruturas de saneamento. A empresa funcionou sob o comando de Motta até 1996, quando este já exercera, por um ano, o cargo de Ministro de Estado no primeiro governo de FHC, o que demonstra que ele também tinha afinidades com o setor privado.

Ungido como uma das lideranças responsáveis pela eleição de FHC desde as eleições de 1994, Motta deixava clara a intenção de alcançar e manter poder no Planalto, e pela lógica de confiança transmitida pelo chefe do governo de que fazia parte, o mesmo raciocínio vale para FHC e a sua agremiação partidária⁶⁸. Numa frase épica, pouco depois do cumprimento do primeiro ano de mandato, Motta disparara aos ouvidos de jornalistas uma fala jocosa a respeito do instituto que serviria para a permanência do PSDB por mais quatro anos: “Já estou tendo sonhos eróticos com a reeleição”, dissera em 07/02/96 (Folha de S. Paulo, “*Campanha popular*” defende a reeleição, 08/02/96). Entre galhofas e bravatas, as falas de Sergio Motta escancaravam o intuito de todo o restante do PSDB enquanto *príncipe*⁶⁹ interessado em controlar a política nacional.

Os fins e objetivos advindos dos ocupantes do Poder Executivo no tocante à Emenda da Reeleição podem ser exemplificados pela exposição de Sérgio Motta, o mais ativo ministro na articulação a aprovação de matérias no congresso, porém eles precisam ser visualizados no interesse do próprio FHC em manter-se no poder. Conferiu-se ao Presidente de então a alcunha de “príncipe dos sociólogos”, pelo fato de ter sido o estudioso da sociedade brasileira que conseguiu adquirir a *fortuna* maquiaveliana ao chegar ao poder e tornar-se chefe do Estado Brasileiro. De modo pejorativo ou não, o apelido tem afinidade com a ideia de uma personalidade que deveria garantir a estabilidade econômica do país, encontrando-se harmonicamente com as ideias dos economistas citados no início da presente seção.

O Presidente FHC tinha como objetivo manter-se no poder, por isso assumiu o posto de príncipe em habilidade na obtenção de *virtù*, mas um de príncipe dotado de anseios condizentes com a coletividade, encontrados no núcleo situado no Executivo. Há

⁶⁸ A necessidade de controlar o núcleo de política interpretativa situado no Executivo chegava ao máximo da expansão da dominação partidária. Se para formar maioria no congresso era necessária a adesão de parlamentares de outros partidos, por que não inseri-los diretamente nas fileiras partidárias de sua própria agremiação? A cúpula do PSDB ousou promover uma campanha massiva de filiação ao PSDB às vésperas do processo de votação da PEC da Reeleição na Câmara, em primeiro turno (Folha de S. Paulo, Brasil, *Painel*, 29/01/97). O interesse em expandir os domínios do PSDB condizia com a voracidade por somar apoios no Congresso, mesmo que, para isso, a inserção desregrada de novos parlamentares pusesse a perder a identidade ideológica do partido. Para se ter uma ideia, parlamentares como Basílio Villani, ex-vie-líder do Governo Collor na 49.^a legislatura da Câmara dos Deputados, foram filiados (Folha de S. Paulo, Brasil, *Ex-arenistas viram ‘neotucanos’*, 27/01/97). Havia um plano partidário de tornar o PSDB o maior partido da Câmara, com debates internos (mas vazados de modo impreciso ao público) cujo teor indicava as intenções políticas do partido, visando, sobretudo, a cooptação de parlamentares do PMDB e do PPB, o maior partido até então (Folha de S. Paulo, Brasil, *Painel*, 29/01/97). Refreou o ímpeto expansionista do PSDB o risco de incapacidade de manter a coalizão com o PFL: por conta das pressões exercidas sobre parlamentares de partidos em geral, o principal parceiro de FHC no governo sentiu que o crescimento do PSDB poderia retirar a sua força de negociação política – baseada na quantidade dos parlamentares do PFL.

⁶⁹ Faz sentido nessa perspectiva o entendimento de Antonio Gramsci (1968) de que o *Príncipe Moderno* seria o partido político, um aglomerado de intelectuais que tinha em vista alcançar a hegemonia da sociedade, uma espécie de domínio social que permitisse exercer o poder pelo consentimento dos demais contendores.

uma versão, bastante remota e passível de críticas quanto à veracidade, de que a ideia de montar a PEC 01/1995 surgiu após um comício de FHC em campanha no Recife, em 1994, ao passar pela cidade e encontrar o prefeito Jarbas Vasconcelos em um jantar. Há rumores de que naquele momento surgiu o interesse de criar aquele instituto eleitoral, por ideia do então deputado federal Maurílio Ferreira Lima (PSDB-PE). A incumbência seria passada a um deputado do PFL que estivesse presente na legislatura seguinte, a 50.^a Legislatura da Câmara dos Deputados. Para isso Mendonça Filho (PFL-PE) se responsabilizaria pela autoria da PEC da reeleição na Câmara (BEIRÃO; PRATA; TOMIOKA, 1999: 219).

Apesar dessa menção a um acontecimento que antecederia a eleição de FHC, um comportamento velado de adesão do Presidente da República à Emenda da Reeleição fora predominante ao longo do processo político-legislativo que a efetivou. Desde o primeiro ano de mandato, rumores em torno da posição de FHC sobre a mudança que permitiu a reeleição para cargos executivos no Brasil ocuparam espaço nos meios de comunicação, com ou sem explicitação da posição do Presidente.

Para se ter uma ideia dos avanços de FHC quanto ao direito à reeleição, no dia 03/01/95, dois dias depois de sua posse como Presidente, o jornalista Clóvis Rossi anunciara que “FHC já tem redigida a emenda para a sua reeleição” (Folha de S. Paulo, *Brasil*, 03/01/95), antes mesmo da posse dos deputados e senadores que atuariam na 50.^a legislatura. No dia 06/01/95, páginas de notícias políticas do *Jornal do Brasil* afirmaram que o governo já exercia sua força legislatória e que a emenda estava sendo encampada pelos deputados aliados do Congresso, com a ideia de um ex-parlamentar do PSDB chamado Maurílio Ferreira Lima, que era aliado de Jarbas Vasconcelos (*Jornal do Brasil*, *Governo decide apoiar a Emenda da Reeleição*, 06/01/95).

Com essas definições dadas pelo Poder Executivo nos seus primeiros dias de mandato e após a posse e início da primeira sessão legislativa de 1995, em 17/02/95, a PEC encaminhada à Câmara pelo Deputado Mendonça Filho tinha o sugestivo código de 01/1995, sinal de que era a primeira apresentada naquele ano, o primeiro da 50.^a legislatura. Assim, o tema pode ser considerado como assunto de interesse implícito do Governo desde o início do mandato de FHC e de aceitável ou desejável circulação tanto no congresso quanto na imprensa, pois a ideia já foi aventada aos jornalistas desde o início do mandato.

Apesar da ânsia pela mudança constitucional pró-reeleição, vale destacar que FHC manteve discrição em relação ao tema conforme sua postura costumeira diante de vários outros temas político-eleitorais. Ao contrário de Sérgio Motta, cuja explicitação de interesse e ação política sempre espocava em atos públicos – por vezes, fruto da fanfarronice do ministro – FHC tendeu a ser lacônico nas ações, ainda que movido pelo mesmo objetivo de Motta.

Foram poucos os comentários do Presidente da República a respeito de assuntos como *eleição* ou *reeleição* nos anos de 1995 e 1996. Neste segundo ano, em que haveria as eleições municipais quadrienais, FHC foi discreto no apoio aos candidatos municipais até mesmo na cidade de São Paulo, o seu principal colégio eleitoral. O candidato do PSDB era José Serra, que não conseguiu nem um lugar no segundo turno, em que se enfrentaram Celso Pitta (candidato apoiado por Paulo Maluf) e Luiza Erundina (candidata do PT). Sua interferência nas eleições municipais foi tão baixa que os ministros se anteciparam nos posicionamentos entre ambos (Folha de S. Paulo, *Brasil, Presidente divulga nota oficial liberando suporte ao PPB*, 08/10/96). Com este perfil de Presidente da República, FHC optou pela discrição pública e até por uma aparente inanição para atingir o objetivo de aprovar a pretendida mudança constitucional com a estratégia de articulação política de aparecer estritamente nos bastidores, sem vir à tona para defender o instituto da reeleição.

Em estrita relação com a *reeleição*, numa das poucas expressões públicas do Presidente sobre o instituto da reeleição para membros do Poder Executivo, em entrevista ao programa Roda Viva – da TV Cultura, no ano de 1996, cerca de três meses antes da aprovação da PEC 01/1995 em primeiro turno na Câmara –, FHC fez questão de afirmar que tivera uma posição pró-parlamentarismo na Constituinte de 1988 e que o instituto da reeleição não colocaria em risco o sistema eleitoral brasileiro, desde que não houvesse uso da “máquina pública” em prejuízo do processo eleitoral. Além desse argumento, FHC levantou o problema como algo a ser resolvido pela sociedade brasileira, em visível intenção de desviar de seu governo e de sua pessoa o objetivo de aprovar a emenda constitucional:

(...) a reeleição hoje é uma outra questão, não é minha, é de vocês; é minha na medida em que eu sou cidadão, mas não na medida em que eu sou Presidente. É dos partidos, que têm que decidir se vale a pena ou não vale a pena; é da sociedade, que deve ponderar se vale a pena ou não vale a pena. E não deve neste momento fulanizar [sic]. (Entrevista ao Roda Viva, 14/10/96)

Para acompanhar as ações políticas de um chefe de governo de conduzir os negócios políticos com discrição, havia um subordinado direto tão discreto quanto o chefe, o qual foi o responsável por integrar todos os demais atores ministeriais à presidência. Este papel foi exercido pelo ministro-chefe da Casa Civil, Clóvis Carvalho, ao longo dos quatro anos do primeiro mandato de FHC. Carvalho chegou a ser descrito como “o segundo homem do Planalto” (Jornal do Brasil, *A reinvenção do governo*, 08/01/95), abaixo somente do Presidente, pois este cargo corresponde a uma espécie de gerente de atividades burocráticas do governo. Daí vinha a sua influência no governo, pois era o promotor da circulação de informações entre os ministérios e comandava o trabalho de organizar as reuniões das câmaras setoriais e os trabalhos coletivos dos ministérios e suas correspondentes áreas de implementação de políticas públicas. Além disso, organizava grupos de trabalho ou comitês para executar programas e projetos específicos – sempre a mando do Presidente da República (Jornal do Brasil, *Cardoso cria estrutura paralela no governo*, 08/01/95). Dizia-se na imprensa que Clóvis Carvalho, ao lado de Sérgio Motta, exercia o papel mais importante na articulação política da aprovação da Emenda da Reeleição no Congresso (Folha de S. Paulo, *Brasil, Painei*, 31/03/96). Além disso, em consonância com o seu modo discreto de portar-se e silencioso no agir, Carvalho estivera sempre acompanhando Motta ou marcando encontros de parlamentares com FHC, num trabalho lacônico, porém imprescindível para a manutenção de poder do Governo de FHC.

Apesar da discrição de FHC nos posicionamentos políticos, outros membros do núcleo pró-reeleição situados no Executivo foram encarregados de defender a aprovação da PEC em questão (se deliberadamente ou não, é algo que nunca poderá ser comprovado). Os discursos eram variados, mas todos convergiam para o latente objetivo do grupo dirigente de manter-se no poder. Três ministros tinham estas características – todos, coincidentemente, provindos do Congresso Nacional: Antonio Kandir (Ministro do Planejamento), Luis Carlos Santos (Ministro dos Assuntos Políticos) e Francisco Dorneles (Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio).

Dentre os ministros ocupados com atividades de promover a aprovação da Emenda da Reeleição, o responsável pela pasta de Planejamento e então deputado federal licenciado Antonio Kandir (PSDB-SP) foi o que provocou o maior estardalhaço midiático, só menor que o de Motta. Economista e professor universitário, Kandir tornou-

se o responsável por um perigoso exercício de atrelamento do processo político-legislativo de mudança constitucional em questão a um decorrente crescimento do PIB brasileiro. Noutras palavras, para aquilo que era entendido usualmente pela sociedade como crescimento do PIB, *Kandir divulgava que a aprovação da Emenda da Reeleição faria a economia brasileira enriquecer*, como que em decorrência natural da aprovação do instituto. Mais uma vez, percebe-se o envolvimento de uma figura do alto escalão governamental de FHC com aquilo que a presente tese considera ser a retórica da estabilidade econômica vinculada à estabilidade política.

Numa conferência para investidores e analistas do Fundo Monetário Internacional (em Washington), o Ministro do Planejamento de FHC, acompanhado pelo ministro da Fazenda Pedro Malan, afirmou que o Brasil poderia crescer de 7 a 9% ao ano após a aprovação da referida emenda (Folha de S. Paulo, *Kandir prevê crescimento*, 01/10/96):

Durante reuniões como essa do Fundo Monetário Internacional, que atraem dezenas de conferências econômicas paralelas, ministros como Pedro Malan, da Fazenda, e Antonio Kandir, do Planejamento, adoram fazer previsões de crescimento econômico. Malan prevê para 1996 um crescimento de 3% (o consenso [nas projeções de analistas de mercado e do Banco Central], [é de] 2,5% [a variação fora de fato de 2,15%]) e para 1997 de 5% [o crescimento foi de 3,37%], além de taxas ainda mais altas nos últimos anos do governo de Fernando Henrique Cardoso [no último ano, a variação do PIB brasileiro foi de ínfimo 0,04%]. Kandir disse, durante o final de semana, que se Fernando Henrique for reeleito e todas as suas [sic.] reformas implementadas, as taxas de crescimento anuais do PIB ultrapassarão 7%. Até onde eles querem chegar? Esses mesmos ministros não haviam previsto há um ano uma taxa de crescimento superior para 1996 e um superávit comercial? O que conseguiram foi um índice muito menor e um déficit de R\$ 2,5 bilhões na balança.” (Jornal do Brasil, *Palco perfeito para o exercício de futurologia dos ministros*, 01/10/96).

Pode-se sofrer um choque de realidade no tocante aos dados reais do período. A variação do PIB em 1996 fora de fato de 2,15%, abaixo até do consenso apontado pelo jornalista, e em 1997 o crescimento foi de 3,37% - bem abaixo dos 5% de Malan. A variação do PIB brasileiro no final do primeiro mandato de FHC, apesar de ter havido algumas reformas e privatizações - como a reforma da Previdência em 1996 e as privatizações das teles e até da Cia. Vale do Rio Doce - ficou longe dos 7% a 9% previstos, chegando ao índice ínfimo de 0,04% em 1998, dado que indica a inexistência de crescimento econômico (uma discussão mais profunda dessa situação encontra-se nos primeiros capítulos da presente tese).

Em termos de fala política arriscada, o tratamento do ato considerando-o um “perigoso exercício” é devido aos significados que a fala de Kandir pôde indicar. Primeiramente, pode-se questionar a possibilidade de uma manobra de mudança

institucional apresentada como tão simples, de retórica similar à de um deslocamento de peças móveis feito por autonomia plena de um jogador, quando se sabe da complexidade do sistema de um governo democrático como o presidencialismo de coalizão brasileiro. Em segundo lugar, no discurso de Kandir transparece uma demonstração pública do “potencial de crescimento econômico brasileiro” feita a um público específico - no caso, os investidores e membros de uma agência internacional de finanças -, em uma fala que soa para os que estavam presentes como algo demagógico. Obtém-se, em interpretação do sentido implícito, algo como o objetivo do governo: o intuito de manter-se no poder por mais quatro anos, numa tentativa de sedução política alimentada por uma retórica que une reeleição a enriquecimento, a face oculta da retórica da estabilidade econômica atrelada à estabilidade política.

A estratégia de angariar apoio para a aprovação de matérias de seu interesse é própria a qualquer atividade de deliberação coletiva, que no caso em foco, é o pretexto de efetivar aquilo que possa ser aclamado por maiorias qualificadas. A presença de parlamentares licenciados no *staff* ministerial do Governo de FHC pode ser vista como pretexto para o aumento de influência sobre a base parlamentar no Congresso, não obstante os qualificativos técnicos do parlamentar licenciado.

Dois outros casos de ministros atuantes na política são visíveis no contexto de aprovação da PEC da reeleição que foram ativos defensores da proposta no Congresso e influenciaram a sua aprovação e, conseqüentemente, o êxito do Governo de FHC em seu desejo de continuar no poder. Um desses ministros foi o *ministro extraordinário de assuntos políticos*, Luiz Carlos Santos, que era deputado federal pelo PMDB de São Paulo antes de tornar-se membro do *staff* ministerial do Poder Executivo. Sua atuação junto aos deputados foi decisiva para a implementação da mudança constitucional da reeleição, devido a sua trajetória política polimórfica e afeita ao diálogo com os diversos grupos. Antes de tornar-se deputado na 50.^a legislatura, Santos fora político vinculado ao núcleo do PMDB de Orestes Quércia em São Paulo, como Secretário de Negócios Metropolitanos e posteriormente como Secretário de Habitação e Desenvolvimento Urbano no mandato desse governador (1987-1990) e como Secretário de Energia e Saneamento no mandato de seu sucessor Luiz Antônio Fleury Filho (1991-1994). Participou do Governo de FHC como peemedebista de confiança do governo na Câmara

dos Deputados, e, como sabia das dificuldades de unir seu partido, tornou-se ministro para trabalhar exclusivamente como articulador político do Executivo no Legislativo.

A trajetória de Santos mostra que ele tinha bom trânsito entre os mais diversos grupos políticos. Despido de receios quanto à necessidade de fixação em uma posição política, Santos terminou o primeiro mandato de FHC como membro do partido de Antonio Carlos Magalhães, o PFL, e foi candidato a vice-governador de São Paulo na chapa de Paulo Maluf (então do PPB)! Devido a essa polimorfia partidária que marcou sua trajetória política e a seu trânsito simpático entre os parlamentares de vários partidos, destacou-se como o homem que conseguiu o apoio necessário para a aprovação da PEC 01/1995 no primeiro turno de votações na Câmara. Enquanto Clóvis Carvalho e o Secretário-Geral da Presidência (Eduardo Jorge Caldas) cercavam FHC nas atividades situadas estritamente no Executivo, o ministro Santos era o responsável por articular a condução oficial dos pedidos dos parlamentares desde o seu gabinete a até as demandas oriundas do legislativo. Pedidos diversificados ocuparam o gabinete do ministro, como o abatimento de imposto de renda para empresários do Norte do Rio de Janeiro e o financiamento para produtores de vinho do Rio Grande do Sul (Folha de S. Paulo, *Ruralistas negociam dívidas do setor em troca de votos*, 10/01/97). Isso tudo será detalhado no capítulo seguinte.

A intermediação com o Legislativo foi uma tarefa crucial para alguns ministros de FHC. A importância política de postos ministeriais é inerente à estrutura do presidencialismo de coalizão brasileiro, no entanto a atuação direta dos ministros na arena legislativa foi importante para a aprovação de matérias de interesse do Executivo. Juntando-se ao tecnocrata Kandir e ao polimórfico Santos enquanto membros do Executivo, tem-se no conservador Francisco Dornelles uma importante figura na angariação de apoio à Emenda.

Para tratar do caso de Dornelles, deve-se considerar o peso de sua trajetória e suas afinidades políticas. O referido ministro foi eleito deputado federal pelo Partido Progressista Reformador no Rio de Janeiro (o PPR foi transformado em PPB, em 1995, através de fusão com o Partido Progressista, o PP), e assumiu uma vaga ministerial na pasta de “Desenvolvimento, Indústria e Comércio”. O fato de Dorneles estar acostumado a dialogar com setores conservadores da sociedade e de defender o liberalismo econômico de mercado (ele se afinava com o ideólogo Roberto Campos) e de estar

vinculado ao mesmo partido de Paulo Maluf possibilitou uma divisão de influência junto a setores do parlamento atrelados a lideranças como o deputado federal Antônio Delfim Netto (PPB-SP) e o ex-prefeito paulista Paulo Maluf. Junto com o senador Esperidião Amin (PPB-SC), o posicionamento de Dornelles provocou ruptura entre seus correligionários supracitados e a captação de votos de parlamentares de seu partido para a aprovação da Emenda da Reeleição (Folha de S. Paulo, *Brasil, Ex-prefeito de São Paulo pode romper com Dornelles*, 09/01/97).

O último aspecto relevante que marcou a presença de membros do núcleo pró-reeleição provindos do Poder Executivo foi a dispersão regional da rede de influências para a aprovação da emenda constitucional. Em outras palavras, esses parlamentares-ministros se articularam com governadores estaduais para usarem suas influências políticas nos estados para adquirir votos. Ante a percepção de que governadores estaduais foram influentes no processo legislativo de aprovação da Emenda da Reeleição, levanta-se a seguinte questão: quem eles são e como agiram ao apoiar a aprovação da Emenda da Reeleição?

Informações sobre o posicionamento dos governadores podem ser apreendidas especialmente naquilo que sobre eles repercutiu no mês de janeiro de 1997, quando da convocação extraordinária da Câmara e do Senado – momento que antecedeu a votação em primeiro turno da Emenda da Reeleição e foi marcado pela passagem de diversos governadores por Brasília. Alguns nomes tinham maior destaque entre os mais afeitos à defesa da Emenda da Reeleição. Eram como que parceiros inseparáveis na defesa da aprovação da matéria, representados por Antônio Britto (PMDB-RS), Marcello Alencar (PSDB-RJ), Tasso Jereissati (PSDB-CE) e Eduardo Azeredo (PSDB-MG). Estes quatro políticos ocupavam o noticiário da imprensa quando o assunto era a presença junto ao Presidente da República em reuniões convocadas para fortalecer os posicionamentos do chefe de Governo junto às bases parlamentares de seus estados.

Antônio Britto era alardeado como suposto angariador de votos entre deputados do Rio Grande do Sul e influente quadro do PMDB nacional, porém não foi capaz de demonstrar a expressão que a ele era imputada no partido. Em uma convenção do PMDB ocorrida em 11/01/97 para definir as diretrizes do partido, entre elas o posicionamento sobre a votação da Emenda da Reeleição, Britto anunciava que teria influência sobre cerca de 60 dos 229 votos da convenção (mais de ¼ dos convencionais) e indicaria a eles

o voto a favor da Emenda (Folha de S. Paulo, *Governo teme surpresa de peemedebistas*, 12/01/97). Isso não aconteceu, tanto que 190 convencionais votaram pela recomendação do voto *contra* a aprovação da emenda (Folha de S. Paulo, *Convenção do PMDB vota contra a reeleição*, 13/01/97).

Além de Brito, figura que atraía os holofotes, outros três governadores formavam a base sólida de posicionamento pró-reeleição e manutenção de FHC no poder por mais quatro anos. O núcleo duro de apoio do PSDB à Emenda contava com governadores de importantes estados da federação. Eduardo Azeredo (PSDB-MG), Tasso Jereissati (PSDB-CE) e Marcello Alencar (PSDB-RJ) eram correligionários que não almejavam o posto de poder de FHC e tinham interesse na aprovação da Emenda da Reeleição mais por lealdade política e por suas peculiares situações nos respectivos estados.

Entre os três governadores citados têm-se especificidades e aproximações. Todos foram ativos defensores da reeleição no mês de janeiro de 1997, porém em diferentes situações. Alencar estava em claudicante situação no índice de aprovação de governos divulgado pelo Datafolha (Folha de S. Paulo, Brasil, *Aumenta reprovção aos governos Covas e Alencar*, 31/12/96), pois seu índice médio de avaliação de governo em dois anos era de 28% para ruim/péssimo, 43% para regular e somente 24% para ótimo/bom. Por sua vez, o governo de Azeredo estava bem avaliado, com os índices de 12%, 34% e 49% respectivamente para ruim/péssimo, regular e ótimo/bom. Jereissati era o segundo governador mais bem-avaliado no país, com 8%, 22% e 68% de aprovação popular nos mesmos itens supracitados.

O governador do Ceará tinha grande popularidade e interesse na reeleição (consumada em 1998); o de Minas Gerais desfrutava de bons índices de aprovação em janeiro daquele ano, o que indicava a possibilidade de ser reeleito; mas essa possibilidade não se confirmou nas eleições seguintes, devido à insustentabilidade do governo causada pelo descaso com que se portou na ocorrência das cheias em Minas Gerais no início de 1997 (ele viajou pela Europa enquanto acontecia o desastre) e à entrada em cena de Itamar Franco como candidato naquela eleição; e o do Rio de Janeiro trabalhou pela aprovação da emenda, mas não se lançou como candidato em 1998. Assim, em comum entre os três governadores esteve o compromisso de defesa do objetivo do núcleo: a manutenção do poder de FHC por mais quatro anos.

As eleições presidenciais têm no Estado de São Paulo certa condição de centralidade. Essa afirmação não é mera credence política: São Paulo é o maior colégio eleitoral estadual do país, o detentor da maior quantidade de votos dentre todas as unidades da Federação (cerca de 22% dos votos nacionais). Isto, por si, já coloca em evidência a presença dos líderes políticos paulistas no cenário nacional. No caso da aprovação da Emenda da Reeleição, a manutenção de poder por parte de FHC dependia, evidentemente, da boa vontade do governador de São Paulo e liderança tradicional de seu partido: Mario Covas (PSDB-SP); mas Covas simplesmente não aderiu ao movimento pró-reeleição de FHC. Suas posições foram geralmente oscilantes. No ano de 1995, nos estertores do final do primeiro ano de mandato de FHC como Presidente, Covas declarou que era contra a reeleição, afirmando que suas diferenças não eram “(...) um problema ideológico, programático, mas uma questão de opinião” (Folha de S. Paulo, *Brasil, PSDB prepara ‘arrastão’ para reeleger Presidente*, 07/11/95). Em adendo a essa declaração, o então governador de São Paulo dizia que não iria opor-se à decisão do partido. Noutra oportunidade, um ano após a primeira demonstração de contrariedade de Covas em relação à Emenda Reeleição, ele afirmou que manteria em sua opinião a coerência em relação às suas posições na constituinte de 1988 (Folha de S. Paulo, *Brasil, Covas diz que segue partido*, 30/11/96). Percebe-se que a dissonância de opiniões é algo que diz respeito aos gostos e vontades individuais, e não uma divergência programática capaz de provocar uma ruptura entre os correligionários do governo de FHC. Ainda assim, não se deve negar totalmente que a ação política envolvida por meras opiniões dissonantes (sem o acento da ruptura programática) não provoque deturpação de motivação nos correligionários, mas na questão em foco o que houve foi uma fissura nas disposições políticas do PSDB em relação à Emenda da Reeleição.

Pergunta-se aqui: Mario Covas teria a intenção de ser o candidato do PSDB à presidência? Percebe-se que sua posição, ao final, foi coerente com a do partido, um sinal de respeito à necessidade de manutenção no poder em prol da coletividade e pelo reconhecimento da importância do Presidente FHC neste processo. O ânimo de Covas com relação ao assunto perdurou até o mês da convocação extraordinária do Congresso Nacional, no mês de janeiro de 1997, quando ele mudou de posição. O comunicado à imprensa com sua nova postura a respeito do assunto ocorreu no dia 09/01/97, quando disse que passara não somente a defender que fosse aprovada a Emenda da Reeleição,

mas também que o processo tramitasse “o quanto antes” (Folha de S. Paulo, *Painel*, 10/01/97). Outro ponto importante da afirmação de Covas diz respeito àquilo que ele poderia auferir com a aprovação da mencionada emenda, pois através dela seria tornaria viável sua recondução ao Palácio dos Bandeirantes em 1998, ocorrendo assim mais um enlace de objetivos no núcleo de apoio à Emenda da Reeleição.

Além dos inveterados aliados que tinham intimidade partidária com FHC, outro segmento vinculado aos poderes executivos estaduais pode ser apontado enquanto ocupado por aliados de conveniência naquele momento. Alguns nomes espocaram no rastreamento feito por jornalistas que acompanhavam o cotidiano do poder em Brasília e que perceberam a movimentação em torno do Presidente da República e o trânsito entre as bancadas estaduais, tais como o de Dante de Oliveira (então PDT-MT), Amazonino Mendes (então PPB-AM), Siqueira Campos (então PPB-TO) e Orleir Cameli (então sem partido-AC). A evidência de aproximação desses governadores a FHC por negociações pontuais está no *timing* da demonstração de apoio mostrada por governadores estranhos ao PSDB: eles estiveram em Brasília às vésperas da votação em primeiro turno da PEC 01/1995, em gestos sugestivos, entre reuniões com FHC ou com suas respectivas bancadas estaduais (Folha de S. Paulo, Brasil, *Governadores do PPB se opõem a Maluf*, 28/01/97).

Um último ponto precisa ser destacado em relação aos governadores estaduais que se fizeram de aliados convenientes. A mistura entre as negociações com FHC e as intervenções junto aos parlamentares de estados em que o Poder Executivo estivesse em mãos de governadores do PSDB ou do PFL tinha como objetivo manter o poder em mãos de FHC porque também esses parlamentares estavam incorporados às fileiras desses dois partidos. Além das barganhas momentâneas de voto feitas no primeiro turno da Emenda da Reeleição, aqueles governadores foram oficialmente filiados aos dois partidos que dirigiam o Executivo Federal naquele momento. Os governadores Dante de Oliveira (MT) e Siqueira Campos (TO) foram para o PSDB, enquanto Amazonino Mendes (AM) e Orleir Cameli (AC) desembarcaram no PFL, em adensamento ao núcleo de apoio à reeleição pró-governo situado no Poder Executivo.

5.2 Características e objetivos do núcleo de atores pró-governo situado no Poder Legislativo

Quanto ao núcleo de apoio à Emenda da Reeleição para a presidência da República situado no Legislativo, não se pode deixar de considerar a importância da família Magalhães e do Partido da Frente Liberal nos procedimentos legislativos, como aliados preferenciais do governo e os *principais responsáveis pela aprovação da Emenda no Legislativo*. A estratégia do PFL era evidente desde os primeiros passos da matéria na Câmara: via-se na liderança daquele processo legislativo a oportunidade de auferir ganhos junto a FHC e ao PSDB no sentido de forçá-los a atender pedidos de parlamentares e obter como compensação seu possível apoio nas eleições presidenciais de 2002.

No tocante ao atendimento de interesses de parlamentares, consta como objetivo precípua desse rol de reivindicações o atendimento a políticas localistas de parlamentares do PFL. Assim, tecer uma ampla rede de apoio à Emenda da Reeleição significava satisfazer pedidos de emendas ao orçamento de políticos dispostos a atender clientelas regionais. Basta investigar a origem da PEC para se perceber a raiz regional dos interesses de parlamentares daquele partido pela aprovação da Emenda: o deputado Mendonça Filho (PFL-PE), estreante no Congresso havia pouco mais de duas semanas, foi o autor do projeto de emenda, o qual foi proposto ao Legislativo no dia 06/03/1995 sob o emblemático código de PEC 01/1995, que significa que aquela foi a primeira PEC daquela legislatura enviada à Câmara dos Deputados. Coube a Mendonça – um líder nordestino jovem, bem articulado em discussões acerca de instituições políticas e sobretudo afinado com o clã dos Magalhães – a responsabilidade de criar a proposta de emenda constitucional relativa à reeleição imediata para a presidência da República.

Em conformidade com o interesse do referido núcleo, não se deve ignorar o fato de o deputado Inocêncio Oliveira (PFL-PE) ter sido ao mesmo tempo o líder do PFL e o agregador de apoios entre parlamentares tidos como do *baixo clero*⁷⁰. Importante liderança regional no Nordeste, Oliveira foi um parlamentar de livre trânsito entre deputados eleitos advindos de rincões ermos do país, e foi o autor de um discurso

⁷⁰ Parlamentares considerados do *baixo clero* são aqueles que possuem pouca influência nas comissões de trabalho que tratam de temas específicos mas são influentes no encaminhamento da pauta dos trabalhos legislativos pertinentes a esses temas, ou que apresentam projetos de baixo impacto nos trabalhos do Legislativo. Normalmente esses políticos são advindos de regiões interioranas do país ou que têm pouca influência nas decisões de mesas diretivas do Congresso, mas são importantes para a composição de maiorias para votações que demandem um grande número de parlamentares para apoiar propostas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001: 210) como a de emenda à Constituição.

decisivo para desatar imbróglis em torno das discussões legislativas que culminaram na aprovação da PEC 01/1995 no mês de janeiro de 1997. Pelos idos de setembro de 1996, pouco antes das eleições municipais daquele ano, Oliveira investia-se da qualidade de orador do seu partido para a defesa do instituto da reeleição, e se aproveitava de sua autoridade discursiva para anunciar e defender uma possível articulação entre a aprovação da reeleição e outras matérias que se mostraram menos relevantes na mobilização política daquele governo de FHC:

(...) não se pode discutir uma tese dessa natureza isoladamente. Devemos abordar esse tema juntamente com os das reformas político-partidária-eleitoral [sic]. Não adianta discutirmos a tese de reeleição isoladamente por um princípio muito simples. Fizemos a reforma de ordem econômica, estamos fazendo a do Estado, que compreende a administrativa, a da Previdência Social e a tributária e fiscal. Partindo dessa tese, o Partido da Frente Liberal é a favor da reeleição em todos os níveis, por entender que não se pode debater esse assunto isoladamente. (*Diários da Câmara dos Deputados*, 05/09/96).

Apesar do discurso unificador de uma pauta “reformista” capaz de apresentar a Emenda da Reeleição como parte de uma medida única que contemplasse todas as reformas do Estado, sabe-se que o fundamental da atuação do PFL e de Inocêncio Oliveira foi a capacidade de articular numerosos votos em prol da reeleição, servindo de intermediador entre os dois mais influentes políticos da legenda (ambos da família Magalhães, da Bahia) e o grosso da camada de deputados de seu partido. Em outras palavras, as matérias de menor relevância não foram igualmente tratadas pelo partido, que naquela altura da legislatura detinha a maior bancada da casa (em composição com o PTB, o PFL encabeçava um bloco parlamentar de cerca de 120 deputados federais, o mais expressivo da Câmara), constituindo-se como um legítimo representante dos interesses regionalistas de representantes que compõem a “ordem atômica” da política brasileira.

Levando-se em conta a tese de que o legislativo é tradicionalmente um poder composto por maiorias advindas de bases regionais movidas por interesses localistas⁷¹, atributos condizentes com os ditos parlamentares do “baixo clero”, é cabível a consideração de que o PFL aproveitara-se do quantitativo para amear influêcia junto ao Presidente da República.

O PFL configurava-se como um partido que objetivava ser o aliado parlamentar por excelência do Presidente FHC. Além desse papel – visto num primeiro momento

⁷¹ Recorre-se ao clássico Leal (2012), que foi a base do capítulo anterior da presente tese e quem explicou a ordem atômica da política brasileira, para afirmar que os avanços das instituições democráticas no Brasil não foram acompanhados pelo desfazimento de ordens dominadoras regionais às quais se subjugassem populações a lideranças personalistas e incorporadoras da representação do Estado (incluindo nisso desde o exercício da força até o provimento de serviços à população).

como complementar aos interesses do Presidente – devem ser levados em conta os objetivos estritos da família Magalhães em relação ao seu percurso de apoio à Emenda da Reeleição. Podia-se perceber claramente que os Magalhães eram os mais influentes líderes do processo legislativo, algo que exige uma sistematização cuidadosa dos objetivos de sua racionalidade política no período.

Basicamente, são dois os níveis de objetivos e fins que é preciso analisar para se traçar a característica dos Magalhães. O primeiro é objetivamente mais aproximado e imediato a eles, um nível alcançado por ações na premência do momento; e o segundo nível possui objetivos situados no horizonte do futuro, alcançado somente em médio prazo. Quanto ao primeiro caso, devem-se mencionar os cargos de Presidente da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ocupados pelos Magalhães de maneira subsequente, com amplo poder do filho na chefia da Casa Legislativa aberta. Nota-se que Luis Eduardo Magalhães atuou na função de Presidente da Câmara Aberta desde o início da 50.^a legislatura, para a qual foi eleito em meados do mês de fevereiro de 1995, com mandato até fevereiro de 1997. Ele se destacou como o Presidente da Casa que destituiu o colégio de líderes e o que teve uma atuação centralizadora no comando dos trabalhos da Casa (Folha de S. Paulo, Brasil, *Reforma partidária já ocorreu em 95*, 31/12/1995) e buscava inserir matérias na pauta para serem discutidas e votadas sempre de acordo com seus interesses prévios. Também foi o responsável pela votação da Emenda da Reeleição em primeiro turno na Câmara. Sua atuação enquanto líder do PFL foi imprescindível no processo de aprovação da Emenda da Reeleição e contribuiu para que seu partido ganhasse a confiança de FHC.

Como se não bastasse a eleição de um Magalhães à presidência de uma das casas legislativas federais, como se afirmou acima, uma segunda figura preeminente tirou proveito do processo político de aprovação da Emenda da Reeleição: Antonio Carlos Magalhães (ACM), pai de Luís Eduardo, foi agraciado, com o apoio de FHC, com a presidência do Senado Federal em fevereiro de 1997. Sua eleição coincidiu com a saída de seu filho da condução dos trabalhos da Câmara, de modo que o PFL e os Magalhães não perderam postos de poder com a mudança de mandato nas duas casas. No caso de ACM, percebe-se que o seu papel enquanto Presidente do Senado também foi de grande importância no processo de aprovação do PEC: enquanto fiel apoiador de FHC, foi responsável por defender a Emenda da Reeleição e até interveio na Câmara em busca de

apoio, tendo literalmente chorado de emoção nos braços de Luís Eduardo ao saber da aprovação daquela emenda (Folha de S. Paulo, Brasil, *FHC faz festa em gabinete para comemorar vitória na Câmara, 29/01/97*). Com a aprovação da PEC na Câmara em primeiro turno, as lágrimas de ACM indicam que o ator estava credenciando-se para ocupar a presidência do Senado, conduzindo o processo de aprovação da Emenda na casa da qual passou a ser o Presidente a partir de fevereiro de 1997.

A influência dos Magalhães no processo de aprovação da Emenda da Reeleição e as providências dadivosas que tomaram atestam o grau de importância dessa família, a mais influente no seu partido naquele momento (o PFL) na conquista dos objetivos mais imediatos de tomada e manutenção do poder no âmbito federal. Além do imediatismo de tomada do poder, apresenta-se com recorrência, ao longo daqueles anos do processo legislativo da PEC (1995-1997), o planejamento da escalada da família rumo à presidência da República, em 2002.

Em médio prazo, algo em torno do tempo corresponde a duas eleições, o domínio dos Magalhães pretendia alcançar até o Palácio do Planalto. O planejamento da escalada ao poder do clã Magalhães levava em conta o investimento em Luís Eduardo Magalhães como plano político de referência do PFL, a fim de substituir FHC em 2002 (Folha de S. Paulo, Brasil, *Senador e filho se fortalecem, 05/02/97*). Implicitamente, o plano deles pode ser inferido como a estratégia de submeter artificialmente FHC aos interesses do PFL, por meio do protagonismo deste ao conduzir a aprovação da PEC da Reeleição nas casas legislativas.

Para clarear tal raciocínio, deve-se dispor de mais explicações sobre as cogitações que estariam implícitas nas ações do clã Magalhães. Após a aprovação e promulgação da Emenda, FHC disputaria as eleições de 1998 apoiado pelo PFL, ocupante nato da vaga de vice-Presidente desde 1994 com Marco Maciel, enquanto o partido dos Magalhães lançaria Luís Eduardo como candidato ao governo da Bahia, para que ele pudesse acumular experiência administrativa num cargo do Poder Executivo de um estado da federação (Folha de S. Paulo, Brasil, *Painel, 27/05/97*). O filho de ACM mostrara-se um político moderno nas ideias a respeito dos rumos da economia do país (leia-se *alinhado com o ideário de reformas propalado pelo governo e associado ao modelo de estabilidade econômica advindo do Plano Real desde antes da posse de FHC* [Jornal do Brasil, *Reforma da Constituição deve ser ampla, 30/11/94*]) e, diferentemente do pai,

portador de um discurso refinado e de aparência e vigor joviais. Com o passar do tempo, tendo em vista o final do segundo mandato do Presidente FHC e o compromisso latente de respeitar as opiniões do parceiro de coalizão (PFL) antes de decidir a chapa de corrida à presidência, vislumbrava-se que Luís Eduardo Magalhães seria um possível candidato à presidência apoiado pelos tucanos. Os planos pefelistas foram solapados por uma fatalidade: Luís Eduardo faleceu de um mal súbito no dia 21 de abril de 1998.

Em essência, o núcleo político pró-reeleição articulado no legislativo possuía os contornos dos objetivos pefelistas enquanto metas precípuas expressas em suas caracterizações, mas em convergência com os interesses dos Magalhães de aprovar a PEC da Reeleição, ainda que conforme o modo de atuação de cada um, outros parlamentares foram importantes no processo de aprovação da Emenda.

Cumprir destacar o trabalho coletivo da bancada do PFL e a quantidade de votos desta bancada para se tecerem considerações a respeito do processo de aprovação do PEC. Sumariamente, enquanto organizadores de maiorias com características bastante distintas em relação ao clã Magalhães, deve-se relatar a passagem dos deputados Vic Pires Franco (PFL-PA), Michel Temer (PMDB-SP) e José Aníbal (PSDB-SP) como pivôs da intrincada rede de relações estabelecida para a aprovação da emenda em questão. O primeiro parlamentar destaca-se como ascendente dentro do quadro político do PFL do Pará, pois, por indicação de Inocêncio de Oliveira, foi responsável pela relatoria da PEC na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) da Câmara e tornou-se um notório apoiador de iniciativas do Executivo na casa. Franco, por sua vez, até ser escolhido para a relatoria havia sido um dos deputados mais fiéis da base aliada na Câmara, tendo depositado todos os seus votos em favor dos projetos enviados pelo Executivo ao Legislativo (Folha de S. Paulo, Brasil, *Base de governo troca relator da reeleição*, 19/11/97). Ele foi ardoroso defensor da tese da reeleição e um competente executor de tarefas, endossando a proposta de Mendonça Filho num momento em que o relator original da proposta, o deputado José Múcio (PFL-PE)⁷², esteve inviabilizado de atuar até o fim dos trabalhos na comissão por ser apontado por outros parlamentares na

⁷² Por solicitação da Dep. Sandra Starling (PT-MG), Múcio teve que deixar a relatoria por ter assinado várias emendas relativas à reeleição (Jornal do Brasil, *Governo sofre primeira derrota*, 19/11/96). Figura também imprescindível no processo de aprovação da Emenda da Reeleição, Múcio fora o autor de fato do relatório. Todavia, Vic Pires Franco terminou por ser o responsável pelo relatório e pelas tratativas de apoio no momento final da aprovação da referida emenda na CCJC. Em suma, Franco fora decisivo nas ações finais de encaminhamento da proposta, num momento de tensão e em que Paulo Maluf (principal liderança do PPB e opositor da Emenda da Reeleição) ameaçara reclamar ao STF a manutenção da emenda na pauta da convocação extraordinária do congresso, ao longo de janeiro de 1997 (Jornal do Brasil, *Maluf vai recorrer ao STF*, 27/11/96).

CCJC como “coautor” da proposta. A atuação de Franco como relator deu-lhe uma projeção política capaz de alçá-lo à condição de importante líder do PFL em seu estado, vindo a ser Presidente da legenda anos mais tarde.

Além do grupo escolhido pelo PFL para conduzir a aprovação da PEC da Reeleição, outras lideranças estratégicas precisam ser descritas e apontadas como decisivas para o andamento do processo de aprovação no legislativo. O deputado Michel Temer (PMDB-SP) destacou-se como o parlamentar que conseguiu estabelecer um contraponto a Orestes Quércia, ao angariar votos de seu partido em prol da Emenda da Reeleição. Isto lhe proporcionou a chance de conquistar confiança junto ao Governo de FHC para obter o apoio das principais lideranças do PSDB à sua eleição para a presidência da Câmara.

A eleição de Temer para a presidência da Câmara dos Deputados ocorreu em meados de fevereiro de 1997, ainda que com dificuldades para uma conquista tranquila na escolha: mesmo com o apoio de FHC, alguns parlamentares do PSDB, os menos influentes no rol de decisões da legenda preferiram seguir um caminho alternativo ao lançarem a candidatura de Wilson Campos (PSDB-PE) à presidência. Temer teve dificuldades para vencer os adversários Prisco Viana (PPB-BA) e Campos, e vitória com apenas 257 votos dos 513 possíveis entre os seus pares (*Diários da Câmara dos Deputados*, 06/02/97). Ainda assim, tornou-se Presidente da Câmara e conduziu o segundo turno da votação da PEC 01/1995.

Como último ponto de influência relevante a ser considerado no processo de aprovação da Emenda da Reeleição, que conjuga o atendimento de interesses do governo com objetivos individuais, deve-se levar em conta a figura do deputado José Aníbal (PSDB-SP), um líder estratégico para a reeleição desde os primeiros dias de mandato, que ao mesmo tempo apoiava a emenda e pleiteava a liderança do PSDB na Câmara (*Jornal do Brasil, Emenda da Reeleição tem apoio do governo*, 06/01/95). Parlamentar de fala bem-articulada e arguto analista da situação do parlamento, Aníbal foi um personagem caracterizado por parca realização de objetivos individuais.

Alguns enfrentamentos de Aníbal deram-lhe capital político para almejar voos altos. Como líder do PSDB na Câmara, levantou um discurso de enfrentamento a Paulo Maluf, uma liderança política que ameaçava os planos do Planalto de aprovar a Emenda da Reeleição, pois influía nas decisões da bancada do seu partido no Congresso (o Partido

Progressista Brasileiro – PPB). Ao enfrentar Maluf, Aníbal ampliou o respaldo do governo de FHC entre os deputados a ponto de ser o fiador da criação de um bloco suprapartidário entre PSDB e PTB, retirando esta legenda da órbita do PFL e recrutando a quantidade necessária para que o PSDB se tornasse o maior partido político da Câmara (Folha de S. Paulo, Brasil, *Painel*, 21/02/97).

A escalada de Aníbal levava em conta a sua chegada a um degrau mais alto nas relações de poder na Câmara, de modo a passar a ser o líder do governo (e não somente do PSDB) em sua casa legislativa, em disputa com Benito Gama, à época, líder do PFL (Folha de S. Paulo, Brasil, *Cargo causa choque entre PFL e PSDB*, 26/02/97). Não obstante, fora preterido em seu ímpeto tanto de construir o maior bloco partidário da Câmara quanto de ser o líder do governo naquela casa legislativa. O PFL continuou com seu domínio majoritário sobre a Câmara, com seus 112 deputados em 1997 (em 1994 o partido havia conquistado somente 89 cadeiras) (Folha de S. Paulo, Brasil, *Migrações interpartidárias reforçam liderança do PFL*, 07/10/97). A função de líder foi conquistada por Luís Eduardo Magalhães em meados daquele ano, numa demonstração de força ainda maior dos Magalhães no governo. Aníbal continuou importante para o Governo de FHC, mas foi interrompida sua ascensão a condição de líder promissor, tanto que perdeu a eleição para o Senado em 2002 e ficou sem mandato até as eleições de 2006, quando retornou à Câmara.

5.3 Características e objetivos do núcleo de atores de oposição situado no Poder Legislativo

Geralmente é fácil apreender as características da formação de grupo ou de uma força política derrotada numa democracia. Em geral, as sutilezas do processo de grupamento para a disputa política ficam escancaradas ao público, devido à incapacidade de êxito e a demonstrações públicas das “rachaduras” existentes no bloco de posicionamento. Quando uma oposição não consegue atingir seus objetivos e acaba sendo derrotada na arena representativa, fica mais fácil a percepção de suas características. Dar lógica e coerência interpretativa a um fato como este requer atenção às incoerências e à incapacidade de obter resultados positivos decorrentes das incongruências que ocasionaram a derrota do grupo que não lhe possibilitou obter uma maioria na disputa. Com a derrota, as fissuras existentes entre o grupo tendem a ser expostas em público à

apreciação do analista. Esse é o caso do núcleo contrário a aprovação da Emenda da Reeleição que esteve situado no Legislativo Federal.

Como foi feita a composição de fins e objetivos por parte do referido grupo? Em primeiro lugar, deve-se considerar que este núcleo possuía um pluralismo tendente ao conflito. Seus fins e objetivos eram tão diversos e de tão difícil composição coletiva, que a minoria estabelecida não conseguiu produzir o enfrentamento necessário para barrar a matéria. No mosaico amorfo estabelecido para a resistência à aprovação da Emenda da Reeleição, três subgrupos possuem relevo e alguma possibilidade de agregação entre as suas afinidades: 1) os parlamentares do PT e do PCdoB; 2) o PMDB da Câmara dos Deputados; 3) os malufistas e rebelados em condição de independência em relação aos líderes.

A sedimentação de uma perspectiva política do núcleo contrário à PEC no legislativo era errática em seu âmbito geral, enquanto grupo de oposição num todo, embora havia relativa coesão quanto ao posicionamentos dos parlamentares petistas e do PCdoB. Alguns nomes tiveram destaque nesse processo, como os deputados José Genoíno (PT-SP), Marcelo Deda (PT-SE), Ivan Valente (PT-SP), Sandra Starling (PT-MG) e Aldo Arantes (PCdoB-GO), e o senador José Eduardo Dutra (PT-SE). Para efeito de exemplificação e aprofundamento nas características dos parlamentares, incluem-se nesta tese o deputado Genoíno e o senador Dutra. A atuação deles geralmente foi de críticas às privatizações empreendidas por FHC, de contrariedade em relação às reformas constitucionais (vistas como atentado a direitos e garantias sociais adquiridos pela sociedade brasileira na CF 1988) e de denúncias ao intuito continuísta do Presidente FHC ao tratar da mudança constitucional que inseriria o instituto da reeleição para cargos executivos.

Um caso notável foram as sistemáticas e bem-fundamentadas críticas parlamentares de José Genoíno (PT-SP), um parlamentar que se destacou entre os de oposição que fizeram o enfrentamento à PEC de modo articulado com as medidas propostas por FHC. Oriundo da militância contrária à ditadura por meio da guerrilha armada e pertencente ao PCdoB que lutou no Araguaia, Genoíno é um ator político que se notabilizou pelas posturas moderadas com que se expressava no PT dos anos 1990. Genoíno foi um parlamentar contrário à PEC da Reeleição, mas mantinha posturas lúcidas perante o contexto das demais políticas de iniciativa de FHC. Pela notabilidade e

qualidade dos argumentos, tem-se nessas posturas um espelho para a atuação dos demais parlamentares petistas ou comunistas contrários à reeleição. Desde a sua primeira aparição discursiva na 50.^a legislatura, quando tratou pela primeira vez da Emenda da Reeleição, Genoíno articulava o programa do governo de estabilização da moeda às reformas constitucionais e à aprovação do referido PEC. Na interpretação do parlamentar, todas as mudanças na estrutura do Estado Brasileiro convergiam para uma reforma de âmbito estritamente econômico (*Diários da Câmara dos Deputados*, 25/05/95).

Genoíno era um parlamentar cioso em organizar suas ideias. Fazia questão de explicá-las de maneira inteligível e propositiva, figurando como representante da esquerda parlamentar em seu melhor nível de excelência. Nesse sentido, ao invés de desclassificar o programa de reformas constitucionais empreendido pelo Governo de FHC, Genoíno preocupava-se em apontar o modo ideologicamente enviesado com que elas tendiam a ser promovidas e reclamava do fato de não se abordar nelas a totalidade das políticas públicas - algo que considerava imprescindível para a resolução dos problemas sociais do Brasil, pois o método de reforma estritamente econômico tenderia a atender somente parcelas da população (*Jornal do Brasil, As políticas públicas (José Genoíno)*, 11/08/95). Problematizadas em amplitude, as reclamações de Genoíno eram de que a reeleição se subsumiria à baixa articulação do governo ante as demandas da sociedade civil. Também o aspecto econômico se sobreporia a demandas como a reforma agrária, a melhoria da educação e o combate à exclusão social e atentava pouco para a problemática da reestruturação tributária, que para Genoíno constituía-se como a maior necessidade do processo reformador do Estado⁷³ (*Diários da Câmara dos Deputados*, 28/06/96).

Evidentemente, o caso de Genoíno serve como demonstrativo da qualidade de suas críticas à Emenda da Reeleição. Assim se pode afirmar que, ao menos em âmbito individual, houve um contraponto de bom nível à retórica que atrelava estabilidade econômica à reeleição. Em repetição de algo já afirmado acima, essa perspectiva sobre as reformas não foi vencedora. Pela intenção de Genoíno de construir coletivamente o Partido dos Trabalhadores e por ele figurar como um dos seus líderes, suas ideias podem se estender ao restante do partido, ao menos em termos de influência sobre os demais parlamentares; mas os objetivos dos petistas não se restringiam a críticas ao programa de

⁷³ De acordo com Genoíno, era necessária a reconfiguração da carga tributária brasileira, excessivamente incidida sobre os mais pobres. (*Diários da Câmara dos Deputados*, 28/06/96)

reformas do Governo de FHC e ao processo legislativo da Emenda da Reeleição, ocorreria também uma confluência de parlamentares contrários à PEC que aspiravam à chegada do partido à presidência da República.

Continuando a caracterização dos líderes, cabe uma referência às fileiras petistas no Senado, principalmente a José Eduardo Dutra (PT-SE), o mais agudo crítico da reeleição. Geólogo da Petrobrás e de carreira política iniciada na mobilização sindical, Dutra fez 36 discursos relativos à reeleição na 50.^a legislatura, tanto no grande quanto no pequeno expediente das sessões senatoriais. Uma de suas teses atinentes ao tema diz respeito à paralisia das atividades legislativas do Congresso Nacional, em especial pela dificuldade encontrada em processar as reformas constitucionais, sobre as quais a posição de Dutra remete à culpabilização do governo pela situação: “(...) O Congresso Nacional, nos últimos seis meses, não deu importância a outra coisa que não fosse a Emenda da Reeleição, um interesse direto do Presidente da República. Portanto, dizer que o Congresso Nacional paralisou as reformas é um absurdo!” (*Diário do Senado Federal*, 01/02/97).

A ferocidade dos debates em que Dutra se envolveu explicitam o modo como a oposição fez enfrentamento perante à altura da imperiosidade dos núcleos pró-reeleição. No início dos debates em torno da PEC da Reeleição no Senado, imediatamente depois da votação em segundo turno na Câmara, um bate-boca entre o senador petista e ACM durou cerca de 25 minutos. O pefelista, Presidente do Senado naquele momento, pretendia iniciar uma sessão de discussões sobre a matéria com somente dez senadores no plenário, algo que motivou questionamentos por parte do petista e incorreu em uma sequência de xingamentos entre os dois lados. Dutra tivera a palavra cassada na sessão, em um ato de ACM que remete a ao sentido centralizador e resolutivo dado pela família Magalhães à aprovação da PEC desde o seu primeiro dia de sua tramitação no Congresso Nacional (Folha de S. Paulo, *Painel*, 26/02/97).

Atribuições à parte, percebe-se que a tendência dos partidos tidos como de *esquerda*⁷⁴ a votar contra a Emenda da Reeleição correspondeu às suas respectivas fundamentações ideológicas, que serviam de argamassa para a unidade dos políticos desses partidos, sustentando um grau de coesão mais elevado que o dos demais

⁷⁴ Esta classificação vem de Zucco Jr. (2011: 42). De acordo com o referido pesquisador, ao efetuar aplicações de *surveys* entre parlamentares e elaborar uma estimativa de suas autodefinições ideológicas e de seus valores para com a intervenção do Estado na economia, pode-se identificar no ano de 1997 que PT e PCdoB eram os partidos mais à esquerda do Congresso.

opositores. A diversidade de objetivos do núcleo contrário à emenda situado no legislativo se parece com o mosaico brasileiro de interesses políticos regionais, em que os demais parlamentares contrários à emenda fixavam-se em comezinhas disputas para lançar mão de suas posições. A postura dos representantes do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), dos correligionários de Paulo Maluf e de alguns parlamentares independentes ilustra muito bem as condições do Congresso Nacional naquele momento.

A começar pelo PMDB, três figuras precisam ser caracterizadas, por serem capazes de dar suporte a explicações a respeito da posição da ala do partido contrária à Emenda da Reeleição: os deputados federais Paes de Andrade (CE), Newton Cardoso (MG) e Marcelo Barbieri (SP). O primeiro deles era o Presidente nacional do partido no momento da votação da PEC – portanto, um sujeito que era uma autoridade na hierarquia partidária; o segundo era um importante líder regional, conhecido como praticante de atividade política voltada para o atendimento de necessidades estritamente regionais; e o terceiro era um deputado inexpressivo nas deliberações sobre questões nacionais, porém atrelado a uma liderança tradicional do partido (Orestes Quércia) e algo como porta-voz dele tanto na legenda quanto no congresso.

Rival do PSDB cearense e detentor de uma liderança partidária comparável com a de Inocêncio Oliveira (PFL-PE) – agregadora de parlamentares do “baixo clero”, Paes de Andrade foi o parlamentar mais atuante dos deputados do PMDB que se insurgiram contra a reeleição. Por sua posição de destaque no partido (foi Presidente dele entre 1995 e 1998) e por sua relativa importância no parlamento naquele período (foi Presidente da Câmara entre 1991 e 1993), suas opiniões tinham peso nas decisões dos peemedebistas. Entre seus argumentos para ser contrário à Emenda da Reeleição, o primeiro levantado em sua atuação legislativa foi exposto em setembro de 1996, a cerca de um mês das eleições municipais. Alegando ser um disfarce do continuísmo, Andrade afirmava que a aprovação de tal emenda serviria somente para o atendimento casuístico dos interesses de FHC (*Diário da Câmara dos Deputados*, 10/09/1996). Meses depois, Paes de Andrade ratificou seu posicionamento: ao longo do mês de janeiro de 1997 fez questão de posicionar-se publicamente contrário à Emenda, levando à convenção nacional do partido (ocorrida em 11/01/97) uma recomendação no sentido de que o PMDB se posicionasse contra a PEC na votação seguinte na Câmara. Além disso, para surpresa da maioria, no

dia 14 de janeiro de 1997 apareceu em público junto com Lula, com discurso de oposição ao Governo de FHC, (Folha de S. Paulo, Brasil, *Paes se une a Lula em ato*, 15/01/1997). O governo tinha nele um adversário caracterizado por sua facilidade em transitar entre lideranças partidárias distintas e por sua capacidade de se articular com suas bases eleitorais e seus pares parlamentares praticantes da velha política de varejo que sustenta a ordem política atômica brasileira: buscar apoio através da liberação de emendas orçamentárias.

No caso de Newton Cardoso (PMDB-MG), tem-se um exemplo de parlamentar que lutou contra a reeleição, mas cujo mandato foi interrompido em 1996, por conta de sua eleição para prefeito, e um deputado que lutava contra o Governo Federal usando a influência que exercia sobre um grupo de parlamentares. Ex-governador do Estado de Minas Gerais e tachado de personificação da corrupção pelos belo-horizontinos (Jornal do Brasil, *Newton Cardoso volta no melhor estilo vilão*, 27/10/96), percebe-se em Cardoso um articulador político capaz de fazer carreira política através do acúmulo de postos de poder. Baseado na cidade de Contagem - MG, Cardoso posicionou-se contrário à reeleição em 1995, quando era deputado federal (*Diário da Câmara*, 10/11/1995). Naquele momento, cogitava-se que tal instituto vigoraria a partir das eleições de 1996, o que provavelmente indica a presença de objetivos velados.

Ao longo do ano de 1996 Cardoso entrou nas disputas políticas municipais e elegeu-se prefeito de Contagem. Vacilante nas posições, dizia-se que ele se aproximava do governo promovendo encontros com políticos da base do governo e aproximando-se de FHC para uma articulação “pró-reeleição” (Jornal do Brasil, *Nas Gerais*, 20/09/96). Chegando o período de efervescência das deliberações em torno da Emenda da Reeleição, em janeiro de 1997, em suas aparições na imprensa suas posições passaram a ser as de um político contrário à reeleição e movido pelo intuito de bloquear a matéria. Dizia-se que Newton Cardoso queria lançar-se ao governo do estado, e para isso iria mobilizar o contingente de cerca de 32 deputados sobre os quais exercia influência, no intuito de barrar a matéria no Congresso (Folha de S. Paulo, *As facções nacionais do PMDB*, 15/01/1997).

Alargando-se a análise das posições de Paes de Andrade e Newton Cardoso, interpreta-se o costumeiro posicionamento do PMDB diante de qualquer questão que circulasse pelo Congresso. Subsumido ao comportamento errático do partido em assumir-

se como base do governo, o PMDB mostrou com esse comportamento o poder de barganha por cargos e recursos junto ao Governo Federal – uma característica do presidencialismo de coalizão. Os referidos parlamentares tendiam a ser contrários a determinados procedimentos políticos em nome do atendimento de pequenos pedidos e, por consequência, pautavam suas ações no parlamento pelo seu próprio *modus operandi*. Este era o modo de eles se manterem no cenário político e sua razão de existência no atual sistema de governo brasileiro. Na posição de não aderentes diretos à retórica da estabilidade econômica vinculada à estabilidade política eles seguiram o caminho das negociações políticas – sempre repletas de idas e vindas - entre repasses de recursos, jogos de cena em apoio (ou demonstrações de contrariedade e oposição) ao Governo e blefes em geral.

As posições dos dois exemplos do PMDB e seu *modus operandi* chocavam-se com um momento de exiguidade de disponibilização de recursos aos parlamentares. Desde 1996, havia grande impasse em torno das receitas da União da aprovação ou não, por parte do Congresso, de um fundo de livre manipulação de recursos por parte do Executivo. As dificuldades para o atendimento de obrigações básicas naquele período, como o estabelecimento do gasto mínimo de R\$ 300,00 por aluno na Educação Fundamental, correspondia aos limites orçamentários a que se submetia a União (Folha de S. Paulo, *Orçamento não prevê verba para emenda*, 19/09/1996). Diante desse quadro, a disponibilização de recursos financeiros para as bases de parlamentares (um costume inerente aos referidos parlamentares) não pôde ser assegurada para o ano de 1997. O cenário era pedregoso para qualquer medida do Governo de FHC que dependesse do Congresso.

Além de objetivos localistas advindos de políticos estritamente interessados em barganhar recursos junto à União, o PMDB possuía mais um elemento de desajuste de posições coletivas: uma liderança pretensamente nacional, que disputara a presidência da República nas eleições de 1994, chamada Orestes Quéricia. Havia uma orientação de atuação parlamentar em defesa dos interesses dessa figura e quem melhor encarnava os interesses quercistas no Congresso era Marcelo Barbieri (PMDB-SP). Quadro político advindo do movimento estudantil da época do fim da ditadura, ligado à estranha onda de vinculação da guerrilha “Movimento Revolucionário Oito de Outubro” (MR8) ao ex-governador de São Paulo em questão, Barbieri era o homem de confiança de Quéricia na

ala peemedebista contrária à Emenda da Reeleição. Era evidente sua posição contrária à Emenda da Reeleição e favorável aos interesses de Quércia, que gostaria de ser candidato à presidência ou ao governo do Estado de São Paulo em 1998, preferencialmente sem a contenda dos peessedebistas FHC e Covas. Neste sentido Barbieri deteve uma posição preeminente enquanto contrário à referida emenda. Dizendo-se favorável à reeleição “em princípio”, mas contrário ao modo como estava sendo processada a matéria, Barbieri marcou sua posição desde maio de 1996 (*Diário da Câmara dos Deputados*, 16/05/1996). Além de discursos nacionalistas – contrários às privatizações, por exemplo –, Barbieri fez mais quatro discursos no plenário da Câmara até a chegada do mês de janeiro de 1997, quando da votação da emenda.

Não obstante seu posicionamento aparentemente voltado para o resguardo nacional, outra fonte indica uma atuação nos bastidores em favor de Quércia. Naquele mês e ano Barbieri foi considerado pelo Governo de FHC como um “traidor” na convenção nacional do PMDB que ocorrera, em virtude de ter sido de sua autoria o ato de inserção do ponto “recomendação de voto contrário à Emenda da Reeleição no Congresso Nacional”, a que se juntava um requerimento em que Barbieri pedia o adiamento da votação da Emenda para depois de 15 de fevereiro de 1997 (Folha de S. Paulo, *Convenção do PMDB vota contra a reeleição*, 13/01/1997). Xico Sá, repórter especial da Folha de S. Paulo, coloca que Quércia “saiu do ostracismo e teve um dia de glória ao lado de militantes do MR-8” naquela convenção nacional, algo condizente também com a inserção na pauta da convenção da referida recomendação de Barbieri. Paradoxalmente, conviviam ali o discurso da esquerda nacionalista e a representação de interesses de um cacique político peemedebista, forjando uma estranha posição contrária à retórica da estabilidade econômica dependente da estabilidade política.

Além das jazidas de votos do PMDB (oscilante entre o maior e o segundo maior partido no Congresso ao longo da 50.^a legislatura), outros parlamentares tiveram posições situadas no mosaico de oposição à PEC da reeleição e em condição de peculiaridade partidária. Vários são os perfis e características desse subgrupo, o qual tem como único elemento integrador o fato de ser contrário à Emenda da Reeleição e de ter alguma relação com o ex-prefeito de São Paulo, Paulo Maluf, ou simplesmente o fato de ter votado contra a PEC e, por consequência, endossado o posicionamento do referido político paulistano.

Entre os tidos por pertencentes a tal pluralismo amorfo, havia alguns parlamentares que tinham afinidades políticas com Paulo Maluf que indicavam ao menos uma correlação de semelhança, dos quais os mais notáveis eram Delfim Netto e Adhemar de Barros Filho, ambos do PPB de São Paulo. Outro político que tinha a mesma posição de Maluf era o deputado Severino Cavalcanti, do PPB de Pernambuco. Os três são nomes representativos de políticas conservadoras e identificados com elites político-econômicas. O primeiro deles tinha um bom trânsito nos meios intelectuais e era um economista que, além de ser professor da USP, compusera o *staff* de administração da Economia na ditadura militar, na qualidade de ministro nos governos nacionais de Costa e Silva e Garrastazu Médici, entre 1967 e 1974. O segundo era filho de Adhemar de Barros – chefe de uma família paulistana tradicional e uma figura lendária na política brasileira, o qual se notabilizou popularmente pelo bordão “rouba, mas faz”. Adhemar foi ao mesmo tempo deputado federal e proprietário da fábrica de chocolates Lacta, nos anos 1990.

Delfim Netto, um dos políticos que se posicionavam contrários à Emenda, apesar da ligação com Maluf, tinha uma retórica de político independente, sustentada por sua qualificada crítica à política econômica do governo, caracterizando-se como um dos poucos políticos que davam qualidade à controvérsia sobre a tão propalada “estabilidade econômica” adquirida após o Plano Real. Suas críticas diziam respeito especificamente à ancoragem cambial à qual a moeda brasileira estava submetida, pois o real era sobrevalorizado em relação ao dólar, algo que dificultava a produção nacional e a política de exportações e exigia altas taxas básicas de juros para a sustentação de investimentos advindos de capital estrangeiro no período (Folha de S. Paulo, Opinião, *A Reeleição e o óleo de cobra*, 22/01/1997). Todas essas críticas se identificam na presente tese como elementos problemáticos do real e da retórica da estabilidade econômica.

De qualquer forma, a filiação política de Delfim não arredava pé do caciquismo malufista. Apesar dos rebusques retóricos do economista, a figura de Maluf era a sombra que acompanhava a avaliação a respeito dos passos de Delfim Netto no legislativo. O acompanhamento jornalístico, que revelava alguns dos bastidores da política, indica que Delfim estava constantemente articulado com Paulo Maluf em sua postura contrária à reeleição. No mês da convocação extraordinária que tratou do assunto aconteceu algo: “(...) na saída de um encontro com Maluf no hospital, disse Delfim: discutimos a estratégia para a semana que vem a respeito da reeleição” (Folha de S. Paulo, Brasil,

Maluf faz política de telefone do hospital, 03/01/97). A estratégia seria revelada no mês de janeiro: os dois leram nos jornais algo sobre um possível plebiscito para a definição do caso.

Sobre Adhemar de Barros Filho, filho do mítico Adhemar de Barros e importante empresário paulista (Barros Filho era proprietário da fabricante de chocolates Lacta nos anos 1990), diga-se que sua contrariedade em relação à Emenda da Reeleição, especificamente a PEC 01/1995, estivera ligada à interrupção de uma matéria que circulou no Congresso.

Barros Filho havia proposto outra PEC que versava sobre a reeleição para cargos no Executivo, a qual foi apresentada no mês de março de 1995. Aquela proposta, classificada como PEC 58/1995, tinha em vista o mesmo objetivo da que fora aprovada: proporcionar oportunidade de disputa de reeleição para representantes detentores de cargos no Executivo (prefeitos, governadores e Presidente). Naquele momento, coincidentemente, as posições de Paulo Maluf eram diferentes das que prevaleceram até o momento de votação da Emenda da Reeleição em janeiro de 1997.

No início de 1995 Maluf era prefeito e favorável ao referido dispositivo, como também o era Adhemar de Barros Filho (Folha de S. Paulo, Brasil, *Maluf marca data para iniciar campanha*, 26/02/1995). Após meses de críticas ao governo, alegando incapacidade deste em agilizar as reformas constitucionais e inserindo em seu discurso o instituto da reeleição (*Diário da Câmara dos Deputados*, 16/05/1996), o referido deputado terminou por posicionar-se contra a Emenda e em defesa de um plebiscito para a aprovação da PEC, afinado com o discurso de Paulo Maluf (*Diário da Câmara dos Deputados*, 15/01/1997). Todas essas oscilações de posicionamento denotam uma não vinculação à retórica da estabilidade econômica dependente da política e indicam o posicionamento de um político (e empresário de origem) em busca de uma pauta específica de oposição.

Em continuidade à mobilização contra a reeleição, além dos dois diferentes casos de deputados alinhados com a liderança externa de Paulo Maluf, houve outras proposições movidas por comportamentos e por objetivos distintos na forma de posicionamento, mas todas contrárias à emenda. Foi o caso de Severino Cavalcanti, do PPB-PE, que, apesar de partilhar da mesma legenda de Paulo Maluf, tinha outra postura quanto à aprovação da Emenda. Ele, diferentemente de Barros Filho, nunca fora

favorável à matéria, pois a considerara uma proposta casuística desde a sua primeira exposição. Esta proposta foi apresentada em um feroz discurso proferido no plenário da Câmara em 19/09/1996, em tom de crítica às desigualdades regionais do país e a temas capazes de obscurecê-las – entre eles o da reeleição⁷⁵.

Em contraposição à crítica à Emenda da Reeleição e em dissonância em relação a seu colega Adhemar de Barros Filho, Cavalcanti assumiu posteriormente que era contra a Emenda da Reeleição, mas que estivera ao lado do governo ao longo de toda a legislatura. Soando como prestação de contas para um possível embarque na popularidade de FHC, isto ocorreu em agosto de 1998, quando rememorou em público a sua trajetória na 50.^a legislatura e o fato de que havia votado “a favor do governo em todas as votações, com exceção da Emenda da Reeleição” (*Diário da Câmara dos Deputados*, 07/08/1998). Eis a peculiaridade de um típico líder regional que sobrevive no congresso por meio de ações políticas que compõem aquilo que foi subscrito acima sobre o delicado equilíbrio produzido pela conjugação entre cultura política atomística e sistema de governo presidencialista de coalizão.

5.4 Características e objetivos do núcleo de atores de oposição situado na esfera do sistema partidário

O último grupo de objetivos de certo modo se espelha no perfil dos quadros políticos do núcleo de oposição à Emenda da Reeleição situado no Poder Legislativo. Como que num padrão específico de relacionamento, os quadros políticos que orbitavam a esfera partidária – os quais, por isso mesmo, estavam desvinculados de funções representativas na política – tenderam a ver nos parlamentares contrários à emenda a qualidade de porta-vozes de suas insatisfações. Não obstante, algo de peculiar ocorreria em suas posições, o que se explicará a seguir.

Quatro nomes de relevo na política nacional notabilizaram-se como lideranças partidárias contrárias à emenda em foco: Luis Inácio Lula da Silva e José Dirceu (ambos do PT), Orestes Quécia (PMDB) e Paulo Maluf (PPB). Tal como um fragmentado, difícil e amorfo mosaico criado para o *front* de batalha da oposição no Congresso

⁷⁵ A postura de Cavalcanti diz respeito ao seu posto costumeiro no Congresso. Anos depois ele foi eleito Presidente da Câmara dos Deputados, devido a um desarranjo de votos entre o PT e o PMDB em 2005 (época da crise política do “mensalão do PT”), os dois maiores partidos na Casa. Os votos de deputados do “baixo-clero” foram canalizados para Cavalcanti, explicitando a sua força junto a lideranças localistas e a competência de seu discurso de reclamações contra as desigualdades regionais desde os anos do governo de FHC.

Nacional, as quatro figuras supracitadas tinham diferenças em questões essenciais no tocante à capacidade organizativa de um grupo uno de políticos em posição política única, mas o interesse e os objetivos referentes à possibilidade de ser eleito para cargos executivos nas eleições de 1998 uniam ao menos três dos quatro citados. Os dois primeiros nomes concordavam que só um deles deveria ser candidato à presidência na eleição seguinte. A identificação entre Lula e José Dirceu dava-se pelo viés ideológico, tanto que pertenciam ao mesmo partido político, mas ambos tinham um objetivo comum: lançar Lula, a principal referência política do PT naqueles anos, como candidato à presidência da República em 1998. Ambos eram contrários à reeleição e sustentavam esta tese peculiar por meio da máquina partidária do Partido dos Trabalhadores.

Para se entender a posição do PT a respeito da Emenda da Reeleição como atender aos seus objetivos políticos, deve-se considerar o caminho percorrido para se fazer tal afirmação pública. Atente-se para o fato de que em 1995 o PT havia saído recentemente de uma derrota na corrida presidencial e buscava alternativas para adquirir competitividade numa futura oportunidade. Isso pode ser percebido na aproximação do PT com o PDT, com o anúncio do interesse de fusão dos dois partidos (Folha de S. Paulo, Brasil, *Lula e Brizola se unem após 5 anos*, 27/03/95). e também nos movimentos internos do PT que culminaram na escolha do ex-guerrilheiro do MOLIPO e político de perfil moderado do partido nos anos 1990, José Dirceu, para suceder a Lula na presidência do partido, o anúncio de que a abertura do partido e o desafio perante as instituições democráticas eram o caminho a ser trilhado (Folha de S. Paulo, Brasi, *Dirceu quer evitar ultraesquerdismo*, 20/08/95).

O PT mudara em suas entranhas. Lideranças tradicionais adotavam outras posturas, em consonância com o modelo de partido defendido por Dirceu. Para uma reorientação de seus posicionamentos, equilibrando-se entre a esquerda ortodoxa - que acreditava na possibilidade de enfrentar o projeto da burguesia por meio de um projeto de Estado forte e munido de procedimentos de redistribuição de riquezas que questionavam a legitimidade da propriedade privada - e uma esquerda democrática, respeitosa dos direitos fundamentais e flexível perante a ideia de reforma constitucional -, os petistas fiavam-se no apoio aos movimentos sociais (sobretudo o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST) e em estratégias parlamentares que visavam moldar a pauta do partido à realidade democrático-institucional do país.

Alguns fatos e opiniões ilustram a mutação petista conduzida pelo equilíbrio de forças. Nas relações do partido com os seus representantes no parlamento, o PT viu emergir um grupo chamado *Democracia Radical*, capitaneado por Genoíno, cujo propósito básico era ser flexível perante as propostas de reforma constitucional advindas do governo (Folha de S. Paulo, *PT intima ala de Genoíno por causa das reformas*, 26/04/95). As relações eram marcadas por tensão, pois o propósito conciliador do grupo de Genoíno não era consensualmente aceito no partido; mas José Dirceu promoveu um equilíbrio de forças que manteve a unidade da legenda: mesmo não sendo um radical de esquerda, encampou as bandeiras do movimento social com maior evidência naquele momento (MST), reconhecendo a importância de ambos no partido – “(...) José Dirceu disse que o partido apoia as invasões de terra, ‘é a única forma de pressionar o governo’, justifica” (Folha de S. Paulo, *Alianças atrapalham FHC, afirma Rainha*, 18/01/97), e ainda assumiu a necessidade de alinhar-se com forças políticas de centro para que obtivessem sucesso eleitoral em disputas naqueles anos (Folha de S. Paulo, *Painel*, 10/01/96).

Especificamente quanto à Emenda da Reeleição, as posturas de Dirceu e da ala do partido com mandato no parlamento foram conduzidas de maneira concertada. A primeira demonstração pública de um posicionamento definido por esses atores políticos ocorreu em maio de 1996, identificada, ainda que nos bastidores, com a formulação de uma proposta de plebiscito para a definição da mudança constitucional iniciada por conversas entre José Dirceu e a deputada Sandra Starling (PT-MG) (Folha de S. Paulo, *Painel*, 05/05/96). Depois disso a posição mais veemente contrária à reeleição na esfera partidária foi a de Dirceu, publicada em um texto divulgado pela Folha de S. Paulo. Consta em sua avaliação que o debate a respeito de um instituto eleitoral estava ofuscando o real debate a ser realizado no país. Em sua opinião, o problema da referida PEC dizia respeito estritamente à possibilidade de manutenção de FHC no poder em 1998, não atingindo o que havia de mais nobre a ser discutido no país naquele momento: o que ele chamava de *desenvolvimento nacional* – uma espécie de agenda política suprapartidária necessária para o país, para atender a demandas como o “crescimento econômico com distribuição de renda e eficiência econômica com justiça social” (Folha de S. Paulo, *Não à reeleição*, 09/09/96). Chamava a atenção a proposta de Dirceu: parecia indicar certa moderação em relação às mudanças políticas percebidas pela esquerda no Brasil, conferindo-lhe

competitividade eleitoral e dando a entender que seria o início de um movimento social-democrático por parte do PT, que poria em execução os princípios anunciados naquele tempo após a eleição de Lula em 2002. Ainda assim, percebe-se historicamente que tal discurso não teve eficácia até a disputa eleitoral de 2002, tanto que foi vencida pelo grupo político que sustentava a retórica da estabilidade econômica em decorrência da política.

Além da postura de Dirceu, o principal dirigente na hierarquia burocrática de seu partido, o PT contava com a situação de sua principal liderança simbólica para a definição de seus objetivos políticos perante a PEC da Reeleição: Luis Inácio Lula da Silva que fora o segundo colocado nas eleições presidenciais de 1994, perdendo no primeiro turno para FHC. Nota-se quanto uma espécie de “Lulofobia” estava presente no período e quanto seu simbolismo aparecia na retórica da estabilidade política do período no fato de Lula ser visto como radical e desestabilizador pela retórica da estabilidade, o que significaria um suposto risco iminente de desconstrução do modelo econômico estabelecido pela estabilidade monetária do Plano Real.

A lulofobia pode ser percebida por meio de algumas manifestações da imprensa do período. Como exemplo disso, observe-se texto do Jornal do Brasil de 06/01/95 e o coincidente fato de em menos de uma semana da posse de FHC já se falar em aprovação da Emenda da Reeleição, além da referência ao perigo de Lula ganhar a eleição em 1998. Como esse risco não havia sido afastado com sua derrota para FHC em 1994, Lula poderia ameaçar a estabilidade na eleição subsequente, por isso a elite política do Congresso manteria o estado de vigilância para as eleições seguintes e poderia sustentá-lo como argumento pró-Emenda da Reeleição ao longo daquela legislatura (Jornal do Brasil, *E se Lula ganhar a próxima?*, 06/01/95).

Ao longo do mandato de seu contendor Lula adquirira posição ainda mais relevante junto ao eleitorado nacional: numa pesquisa realizada em doze capitais, Lula era o líder das intenções de voto em empate técnico com FHC – 23% de intenções para o então Presidente da época; 21% para Lula (Folha de S. Paulo, Brasil, *Pesquisa em 12 capitais mostra FHC e Lula em 1º.*, 15/09/96). Por si só, uma liderança de peso como Lula, carismática e envolvida no processo de abrandamento de postura ao qual o PT se submetia naquele instante, não poderia furtar-se à possibilidade de ser candidato à presidência da República após aqueles dois anos. O conhecimento acerca do pré-candidato Lula e a propensão popular a depositar-lhe o voto para a presidência tarimbava-

o para a disputa vindoura, o que contribuía para a decisão do PT de negar apoio a uma emenda à Constituição que tinha em vista dar ao principal adversário de Lula o direito de (re)candidatar-se. Ao final, sabe-se que a emenda foi aprovada, Lula não conseguiu abrandar suficientemente o seu perfil – ainda em 1998, associado ao sindicalismo esquerdista dos anos 1970-1980 – e o resultado foi a reeleição de FHC.

Dentre os proponentes de 1998, falava-se de Orestes Quércia (PMDB-SP) e Paulo Maluf (PPB-SP). Estes dois políticos tinham princípios ideológicos diferentes dos do PT, mas aproximados no tocante aos objetivos políticos concernentes às eleições de 1998 e ao fato de serem contrários à Emenda da Reeleição.

Começa-se por Quércia e suas posições em relação à PEC da Reeleição: desde o início das discussões do assunto, Quércia posicionara-se contrário à sua aprovação, em demonstrações públicas associadas ao pleito eleitoral de 1998. Ao final do primeiro ano de mandato de FHC na presidência da República, no ano de 1995, foi levado a público o intuito do líder peemedebista de disputar o governo paulista no ano de 1998. Com ironia, um desafeto político de Quércia, o ex-governador Luiz Antonio Fleury Filho, teria dito: “o PMDB tem data para acabar (...) em 1998, quando Quércia se candidatar e não for nem para o segundo turno” (Folha de S. Paulo, Brasil, *Painel*, 11/12/95).

Além daquela blague que revelava a existência de desavenças entre Fleury e Quércia, ao longo do ano de 1996 o ex-governador foi reiteradamente citado como pretense candidato à presidência da República ou ao governo do Estado de São Paulo em 1998. Isto começou com as manifestações do início do ano de 1996, quando se comentava que Quércia estaria interessado em promover no interior do estado, uma caravana de apoio a aliados quando da campanha eleitoral para a escolha de prefeitos naquele ano (Folha de S. Paulo, Brasil, *Painel*, 21/01/96). Tal caminhada não logrou êxito, afinal o *quercismo* tivera um declínio desde o período eleitoral daquele ano, sendo um fenômeno essencialmente baseado no apoio de políticos interioranos que circundavam a personalidade política de Quércia e imprescindível para que ele tivesse chances eleitorais na disputa pelo governo de São Paulo (Folha de S. Paulo, Brasil, *PMDB e Quércia ‘somem’ no interior*, 23/07/96). As forças do quercismo chegaram à beira do ocaso no final de 1996, quando até um posto de influência do ex-governador foi retirado da órbita de seu poder, com a perda do controle da Associação Paulista de

Municípios, que estivera sob a influência de Quércia desde 1987 (Folha de S. Paulo, Brasil, *Quercismo pode perder último reduto*, 06/12/96).

A postura de Quércia perante o processo político-legislativo da PEC da Reeleição não se resume a seu objetivo político premente de ser candidato ao governo do Estado de São Paulo em 1998: mais do que isso, a antipatia de Quércia pelo governo de FHC chegara às barras da divergência partidária. O PMDB compunha a coalizão de governo com o PSDB ao longo do mandato, apesar de não ter sido membro da coligação eleitoral que promovera a eleição de FHC em 1994 (Orestes Quércia fora o candidato do PMDB à presidência da República naquela oportunidade), mas sua participação no governo era ínfima em relação à sua bancada no legislativo.

Para se entender a situação do PMDB na coalizão é preciso entender também a composição do gabinete presidencial de FHC. Até 1996 o partido deteve dois ministérios no Governo Federal, mas somente um era de fato uma pasta executiva de políticas públicas (Odacir Klein era o Ministro dos Transportes), enquanto a outra tinha a estrita função de articulação política (com Luiz Carlos Santos, ex-deputado federal e Ministro Extraordinário dos Assuntos Políticos). No início de 1996 Quércia promoveu reuniões com os demais membros do partido a fim de organizar a retirada do apoio ao governo de FHC (Folha de S. Paulo, Brasil, *Painel*, 05/01/96).

Com o passar do tempo e o expandir das desavenças entre o *quercismo* e a crescente liderança de Michel Temer junto ao PMDB na Câmara dos Deputados (Temer era o aliado preferencial do Governo de FHC e se elegera Presidente da Câmara sob os auspícios do governo), Quércia tentou, como último trunfo, a possibilidade de barrar a aprovação da PEC da Reeleição em janeiro de 1997. Com um processo legislativo aquecido, Quércia teve um papel de destaque na Convenção Nacional do PMDB e foi recebido calorosamente ao chegar à convenção do partido. Quércia propôs que o partido votasse contra a Emenda, e essa proposta saiu vencedora (Folha de S. Paulo, *Quércia tem dia de glória no DF*, 13/01/97). Assim, quando em 1998 Quércia conseguiria ser lançado como candidato (não à presidência da República, mas ao governo do estado de São Paulo), cumpriu-se a profecia de Fleury, pois Quércia nem chegou a participar do segundo turno da disputa, perdendo para Mário Covas, que derrotou Paulo Maluf.

Voltando à questão da pesquisa eleitoral supracitada (Folha de S. Paulo, *Pesquisa em 12 capitais mostra FHC e Lula em 1.º*, 15/09/96), quem aparecia em terceiro lugar era

o então prefeito de São Paulo, Paulo Maluf (PPB), com 18% das intenções de voto. Seguindo com a mesma problemática de lideranças que objetivavam a disputa do pleito eleitoral em 1998 e que eram contrárias à Emenda da Reeleição, Paulo Maluf pode ser considerado, juntamente com Lula, como o principal adversário dentre os que desejavam concorrer à presidência da República. Não obstante, a postura de Maluf em relação ao instituto da reeleição fora claudicante, com a tendência de sempre mudar de posição, como sempre fizera naqueles anos.

Maluf era prefeito de São Paulo e político com bons resultados nas avaliações dos últimos anos de seu mandato, entre 1995 e 1996. No mês de julho de 1996, já perto da campanha eleitoral para prefeito, Maluf foi considerado um prefeito ótimo ou bom por 52% dos entrevistados em pesquisa efetuada pelo Datafolha, o que, convertido em percentual de votos, lhe daria vitória no primeiro turno (Folha de S. Paulo, *Novidades 'vitaminam' aprovação de Maluf*, 04/08/96). Assim, desde o início das discussões acerca da implementação constitucional do instituto da reeleição para cargos executivos, na 50.^a legislatura, Paulo Maluf tinha consciência de que poderia obter nas urnas o direito a ser reconduzido a mais um mandato, e guardava nessa expectativa o seu objetivo político de manter-se no cargo (mais que o de fazer-se Presidente da República). Em reportagem publicada no início de 1996, dizia-se que “Maluf (...) está trabalhando para aprovar a reeleição no congresso e tenta continuar à frente da prefeitura em 1996” (Folha de S. Paulo, *Maluf obtém 47% de aprovação e registra seu melhor desempenho*, 01/01/96).

A mudança de posicionamento de Maluf ficou à mercê da dinâmica do calendário eleitoral brasileiro. No começo do mandato de FHC Maluf não se mostrava favorável à reeleição de FHC, mas deixava transparecer à imprensa que era favorável à PEC da Reeleição. Somente com o passar do tempo, diante dos entraves (existentes desde o início da 50.^a legislatura) ao encaminhamento do processo político-legislativo é que Paulo Maluf mudou-se para a oposição. Ao longo de ano de 1995 a possibilidade de a mudança eleitoral ser aplicada nas eleições municipais de 1996 tornava-se cada vez menor.

Em meio a esses impasses, a posição de Maluf guinou rumo à oposição no mês de março de 1996. Consumada a impossibilidade de se fazer vigorar o direito à reeleição para as eleições municipais, e numa avaliação de que o Governo de FHC não estaria interessado na extensão do direito aos detentores de postos executivos nos entes

federados, Maluf levantou bandeira contrária à reeleição e selou o seu objetivo político relativo àquele pleito municipal apoiando Celso Pitta para a sua sucessão na prefeitura:

Para Maluf, FHC usaria o apoio do PPB para aprovar logo o projeto de emenda constitucional na Câmara e depois pararia o processo. Quando o projeto chegasse ao Senado, onde a oposição à reeleição é maior, ficaria parado até não haver mais tempo hábil para contemplar os atuais prefeitos. O Planalto só voltaria à carga em 97 e limitaria o direito de reeleição ao Presidente. (Folha de S. Paulo, *Maluf articula oposição à proposta de reeleição já*, 30/03/96).

Já no *front* de batalha do núcleo de posicionamento contrário à reeleição situado na esfera do sistema partidário, Maluf posicionara-se no sentido de alcançar algum cargo de representação política no Poder Executivo em 1998. No começo, bradava-se que ele seria candidato à presidência da República. Chegou-se a cogitar uma parceria com Orestes Quércia, pela qual Maluf apoiaria o peemedebista na eleição que leva ao Palácio dos Bandeirantes e receberia apoio de articuladores quercistas e de seu eleitorado – visto como “parecido” com o de Quércia (Folha de S. Paulo, *Painel*, 03/09/96). Nos últimos dias de mandato dele como prefeito de São Paulo havia mais mostras de como pretendia ser candidato ao posto máximo do Executivo brasileiro. Em ataques a FHC e na defesa de que o instituto da reeleição valesse somente para o próximo prefeito, Maluf era saudado por correligionários aos gritos de “Brasil, urgente, Maluf Presidente!” (Folha de S. Paulo, *Maluf arma palanque e acusa planalto de prática fisiológica*, 03/12/96). Todos os atos malufistas indicavam que a sua condição de divergente da retórica da estabilidade estava ligada aos seus objetivos político-eleitorais para os pleitos futuros.

Os objetivos eleitorais de Maluf caminharam a todo vapor no mês de convocação extraordinária que culminou na aprovação da PEC em primeiro turno na Câmara Federal. Mesmo em estado de convalescência de uma cirurgia, o trabalho de angario de votos contrários à PEC da reeleição foi intenso. Pelo telefone do hospital, Maluf buscou articulação junto a lideranças da oposição e, principalmente, entre o seu núcleo de apoio no PPB (Folha de S. Paulo, *A operação Maluf*, 03/01/97). Defendendo a tese de que o instituto da reeleição só deveria valer para as eleições presidenciais seguintes (em 2002), Maluf e outros observadores notaram que seria impossível conter o progresso da matéria no legislativo de modo que eles pudessem ao longo do mês montar o plano B: a defesa de que a Emenda da Reeleição fosse fruto de um processo decisório conduzido por um plebiscito (Folha de S. Paulo, *FHC engolirá ‘sapo’, diz Maluf*, 15/01/97).

Por fim, a candidatura do líder do PPB à Presidência da República não vingou, sinal de que os lances políticos efetuados ao longo dos anos não obtiveram resultados condizentes com o objetivo posto em prática. Maluf fora o candidato derrotado ao governo do Estado de São Paulo em 1998, em disputa de segundo turno contra Mário Covas.

5.5 Considerações finais do capítulo

Desse emaranhado de personalidades e objetivos dispostos descritivamente acima, sobressai-se a constatação de pluralidade nas perspectivas de *racionalidade política* por parte dos atores. No entanto, percebe-se a existência (ainda que mínima) de coesão entre os integrantes dos núcleos. Mesmo nos núcleos de oposição à Emenda da Reeleição houve alguma convergência. Evidentemente, ela se deu por meio da antipatia em relação à matéria, mais do que em relação às afinidades de identidade entre os seus membros. Ainda assim, percebe-se que houve uma ação conjunta entre os atores políticos, mesmo que não fosse como ponto de partida, ainda assim houve uma convergência final.

A principal contribuição do capítulo que agora se finda está na possibilidade de descrever algumas manifestações individuais de alguns daqueles que estiveram envolvidos no processo legislativo da Emenda da Reeleição. Tais manifestações encontrar-se-ão diluídas em escalas mais ampliadas nos capítulos que se seguem, tendo-se menos as qualidades individuais como escopo de análise e mais a dinâmica de acontecimentos, as de comportamento político coletivo e as quantidades de comportamentos e ideias dos atores. Esses elementos estarão explicitados nos dois capítulos que se seguem.

6. Diacronia da aprovação da Emenda da Reeleição: a concepção de “carta inflacionária”, as Reformas na Constituição, a eleições de 1996 e negociação política atômica no Congresso

Os lances de articulação política tramados pelos agentes acima citados parecem ser fruto de um complexo amálgama de personalidades políticas distintas. Em linhas gerais, após a exumação de várias partes significativas conforme feito acima – que não consiste no detalhamento da totalidade dos indivíduos envolvidos no processo, mas na caracterização de alguns de seus personagens fundamentais e de seus objetivos políticos ao processo que se segue –, pode-se dizer que a clivagem entre aprovação e oposição à Emenda da Reeleição foi caracterizada pela relativa coesão ideológica do primeiro grupo (os núcleos de agentes pró-reeleição) e sua capacidade de unificar apoios por meio de fartas e diversas moedas políticas, enquanto a diversidade insustentável do segundo condiz com a união dos opositores, os quais, além de serem numericamente inferiores aos situacionistas, eram muito diferentes em termos de origem e interesses/objetivos. Isto fica comprovado pelo resultado da votação da PEC no Legislativo: ela foi aprovada nas quatro votações pelas duas casas legislativas.

Passa-se, a seguir, a uma narrativa para explicar diacronicamente a aprovação da Emenda da Reeleição dividida em quatro etapas, cada qual com sua profundidade de escala temporal (de certo modo, todas elas fazem parte aqui de um *continuum* de ondas de coesão político-históricas). A primeira serve para demonstrar o ponto de partida do mandato de FHC e do processo legislativo da Emenda da Reeleição (a concepção de “carta inflacionária”); as duas seguintes servem para cobrir lapsos temporais de paralisia decisória da emenda, momentos em que houve acontecimentos que, se interpretados de maneira concatenada, podem ser úteis para entender definições relativas às preferências estratégicas adotadas pelo primeiro governo de FHC ao longo da 50.^a legislatura; e a última etapa é a fase narrativa mais detida no processo de definição de votos da emenda em si. Em comum entre elas está a retórica da estabilidade e seus desdobramentos, na constante manifestação de ideias e discursos com interesses por parte de agentes do mercado (empresários, agentes portadores de ativos no mercado financeiro ou seus operadores) e de agentes de políticas públicas incumbidos da tarefa de reformar o Estado para “estabilizar” a economia. Em outras palavras, descrever-se-á diacronicamente o comportamento político da elite responsável pela aprovação da Emenda da Reeleição ao

longo da 50.^a legislatura em seus quatro pontos de manifesta relevância e suas interfaces com a sociedade.

6.1 O ponto de partida do processo de aprovação da Emenda da Reeleição: uma concepção difusa acerca da “carta inflacionária” e os primeiros passos da Emenda da Reeleição.

A ideia de que a CF de 1988 tem em si o gene da inflação não é uma novidade criada no primeiro mandato de FHC. O imaginário acerca da “carta inflacionária” povoa a concepção relativa à nova constituição pelo menos desde o dia sete de outubro de 1988, dois dias após a sua promulgação e em pleno governo de José Sarney (1985-1990). Naquele dia a Confederação das Associações Comerciais do Brasil concluiu, em reunião, que “(...) todos os custos dos benefícios sociais aos trabalhadores previstos no texto [constitucional] serão repassados aos preços dos produtos. ‘O povo é que vai pagar’, disse o Presidente da Associação Comercial do Rio Grande do Sul” (Folha de S. Paulo, *Empresários do comércio acham Carta inflacionária*, 07/10/88). No mandato presidencial seguinte, o Presidente do Banco Central escolhido por Fernando Collor (1990-1992) disse que “a constituição é inflacionária”. Por este dizer, Ibrahim Eris aponta os alvos reformistas que deveriam ser atingidos para fins de estabilidade dos preços, referendo-se que “(...) neste país impera este livro (...), que não permite ao governo demitir um funcionário público. Não permite que na Previdência, neste ano, o governo deixe de por uns tostões para atender alguém que também está coberto pela previdência” (Folha de S. Paulo, *Constituição é inflacionária e precisa sofrer alterações, diz Ibrahim Eris*, 24/12/1990).

A lógica da mudança constitucional para fins de combate à inflação pode ser vista também por meio de uma ampla expressão, a “reforma do Estado”⁷⁶. Com essa nomenclatura, por exemplo, o economista professor da PUC-RJ e Presidente do BNDES no governo Collor (Eduardo Modiano) afirmou que se buscavam “(...) reformas estruturais que (...) visam à constituição uma verdadeira economia de mercado” efetuada a partir da diminuição da presença do Estado como ente não mais compromissado com

⁷⁶ Não confundir a citada reforma com o conceito mais específico de “reforma da administração pública” ou “reforma do aparelho do estado”, algo empreendido no primeiro mandato de FHC por meio de um ministério especialmente criado – o MARE, Ministério da Administração e Reforma do Estado (BRESSER PEREIRA; SPINK, 1998)

investimentos em setores produtivos (Jornal do Brasil, *Desestatização, uma reforma estrutural*, 20/01/91).

O entendimento de que a questão fiscal pressiona os preços é o cerne das ideias conservadoras dos primeiros anos pós-CF 1988, e assim também pensava Antonio Carlos Magalhães (PFL-BA). Utilizando-se da mesma expressão de Modiano, o então governador da Bahia deu uma entrevista para a Folha em fevereiro de 1994 em que explicitou a sua principal preocupação com o plano econômico em curso:

Folha - E o senhor acredita que o plano econômico do ministro pode debelar a inflação?

ACM - Esse plano é melhor do que nada, mas só será bom se for feito para durar. A verdade é que o plano já vem muito atrasado, deveria ter sido apresentado antes. A data de 28 de fevereiro é perigosa, porque marca os oito anos do plano Cruzado. O plano de agora não pode ficar com a marca de engodo do Cruzado, que se transformou em um plano eleitoral. *Tem que ser duradouro e apontar para reformas mais profundas do Estado*. Mas eu confio que o ministro não vai enganar a nação com seus economistas e tem chances de acertar. Até porque hoje há condições favoráveis que não existiam na época do Cruzado (Folha de S. Paulo, *ACM quer aliança com PSDB e PMDB*, 28/02/94).

A expressão “reformas mais profundas do Estado” certamente deve ser entendida como o rol de apoios destinados posteriormente pelo seu partido (PFL) ao não mais ministro da Fazenda, mas ao Presidente FHC, apoiado eleitoralmente por coalizão composta por PSDB, PTB e PFL de ACM a partir de 1995.

A proposta de reforma do modelo estatal engendrado pela CF 1988 para se atingir a estabilidade econômica não foi uma novidade no primeiro mandato de FHC, pois até o chefe do clã Magalhães já afirmava a necessidade de mudanças nessa perspectiva antes da eleição de 1994; mas é especificamente a aparição da retórica associativa entre a Emenda da Reeleição e o combate à inflação a grande novidade do primeiro governo de FHC. A PEC da reeleição foi uma dentre outras propostas relacionadas à pauta reformista constitucional-estatal, como a quebra do monopólio estatal nas telecomunicações, as privatizações de empresas estatais e as reformas nos sistemas previdenciário e tributário e da burocracia da União.

O início do mandato de FHC foi cercado de dúvidas estratégicas quanto ao modo de se chegar aos fins políticos almejados, apesar de estes estarem claros para os agentes. Havia interesse em aprovar as ditas reformas da Constituição, mas pairavam sobre o governo dúvidas quanto ao método a ser aplicado para fazê-las de maneira que a Emenda da Reeleição ocupasse por pouco tempo o espaço central da pauta introdutória do mandato. Sabia-se que deveria haver um rearranjo fiscal desde antes do mandato de FHC,

mas não se tinha consenso sobre quais medidas deveriam ser tomadas em primeiro lugar. Na primeira de semana de trabalho, quando o governo já tinha redigido a PEC da Reeleição (Folha de S. Paulo, *FHC já tem redigida a emenda para a sua reeleição*, 03/01/95), corria também a ideia de que o governo iria reformar a Previdência Social, mas não como um dos primeiros atos (Jornal do Brasil, *Reforma da Previdência não sai já*, 02/01/95).

Parte dessa confusão deveu-se a um desencaixe entre a velha 49.^a Legislatura e o início do mandato de FHC. Fica explícito na imprensa que ele teve dificuldades em lidar com o fato de a 50.^a legislatura ter início somente em meados de fevereiro de 1995. Havia no ar uma antipatia que tomava conta das relações ente o Executivo e o Legislativo, em razão de pequenas intrigas políticas ocasionadas pelos motivos que constantemente estremecem essa relação: acusações de corrupção pairando sobre parlamentares, a expectativa de resolvê-las pela leniência dos órgãos investigadores do Executivo (polícia federal) e acertos com o Ministério Público Federal⁷⁷ no sentido de ocultar atos desviantes de conduta pública. A sensação térmica de turbulência entre parlamentares ainda sofriam com os efeitos da CPI dos “anões do orçamento”. No Senado, o Presidente Humberto Lucena, do PMDB-PB, que no final de 1993 havia utilizado a gráfrica do Senado para imprimir calendários de seu mandato e criado uma lei que o livrasse de punições, a qual estava em pleno processo de avaliação de constitucionalidade no STF, terminou tendo seu mandato cassado (Folha de S. Paulo, *Para advogados, anistia é inconstitucional*, 21/01/95). O ambiente era de descompromisso com responsabilidades futuras, por isso políticos da 49.^a legislatura atiravam-se rumo a decisões não necessariamente acordadas com o Poder Executivo – havia um ambiente de descoordenação política.

Nesse ambiente de confusão entre partes institucionais do sistema de governo e de falta de normas nos laços de solidariedade entre congressistas, eram imensas as dificuldades para negociar acordos no Congresso Nacional. Ao longo do mês de janeiro o convívio de extremos no processo decisório parecia uma rotina, pois houve uma intensa discussão sobre o reajuste do salário mínimo - o primeiro reajuste de fato conseguido em

⁷⁷ O Presidente Fernando Henrique Cardoso manteve na procuradoria-geral da República o mesmo indivíduo ao longo dos seus oito anos de mandato – Geraldo Brindeiro, chamado também de “engavetador-geral da República”, por conta dos estreitos laços com o governo de FHC (Folha de S. Paulo, *O engavetador e o dossiê*, 14/03/2001). Ocorre que até junho de 1995 o chefe do MPF era Aristides Junqueira, em final de mandato e com relativa independência, o que servia para embaralhar as cartas do jogo político-investigatório acerca de mal feitos praticados naquele momento de início de mandato.

plena vigência da nova moeda - e a aprovação do economista Pêrsio Arida como Presidente do Banco Central do Brasil. Com motivações alinhadas, parlamentares de oposição a FHC de diversos partidos (do PT ao PMDB) uniram-se numa frente ocasional contrária ao governo nesses dois pontos, mas chegou-se ao consenso – próprio do tipo do presidencialismo de coalizão em início de mandato –, o que possibilitou a aprovação ao longo dos meses que se passaram tanto do salário, que chegou a R\$ 100,00 no mês seguinte, quanto de Arida para a presidência do Banco Central (Jornal do Brasil, *Governo negocia aprovação de Arida pelo Senado*, 04/01/95).

Além dos impasses com a base no legislativo, o governo tinha dúvidas instrumentais quanto aos procedimentos para “reformular o Estado”. Por exemplo, a utilização de Medidas Provisórias (MP), um instrumento similar aos “decretos-lei” utilizados pelo executivo da União na época da ditadura militar, não era um artifício descartado para modificar normas cuja aprovação não fosse de competência exclusiva do Congresso Nacional como o eram, por exemplo, emendas à constituição (Folha de S. Paulo, *FHC explica ‘ditadura benigna’ das MPs*, 03/01/95). Mudanças como a quebra do monopólio estatal produtivo em alguns setores (como o petróleo e as telecomunicações) e alterações na Previdência Social seriam impossíveis por meio de MPs, o que levou o governo a centrar-se na construção de uma base de apoio de 3/5 no Congresso Nacional (Folha de S. Paulo, *Governo não pode usar MP para regulamentar a carta*, 6/4/95).

Entre choques e turbulências, o clã Magalhães surgiu como peça fundamental para dar dinamicidade à governabilidade para as reformas de FHC no Congresso Nacional. Mas suas relações com o Planalto deram-se sempre por meio de movimentos de *stop and go*⁷⁸, com a seguinte lógica de pressão sobre o Presidente da república: primeiro, apoios políticos mesclados com críticas; depois, declarações de independência em relação ao Poder Executivo, mas sem uma ruptura radical; na sequência, seguiam-se movimentos de retorno ao apoio. Assim aconteceu com a Emenda da Reeleição, que foi encampada desde o início do mandato, e com as propostas de reformas constitucionais em geral. Entre as votações, sempre havia demandas e polêmicas envolvendo ACM ou Luís Eduardo Magalhães.

⁷⁸ Esse termo condiz com a dinâmica de “avança e estaciona” presente na lógica de crescimento econômico, quando uma conjuntura cíclica se alterna entre expansão e contração em curtos períodos. Pode servir para análises de processos legislativos em ciclos políticos, naquilo que é produzido como “avanço acelerado” da tramitação das matérias (em momentos que combinam procedimentos acelerados e amplo apoio à proposta entre parlamentares) e estagnação delas (em momentos que combinam morosidade procedimental e diminuição de apoios à proposição).

No início da 50.^a legislatura, Luís Eduardo tornou-se Presidente da Câmara dos Deputados. Apoiado pelo governo, o novo Presidente do Legislativo assumiu a disposição de mudar a Constituição naquilo que fosse necessário para a manutenção da estabilidade econômica. Como ponto de partida, Luís Eduardo chegou à função colocando no centro do debate a mudança do conceito de “empresa nacional” contido na CF 1988 e dispoñdo-se a elaborar uma saída pelo centro político (Jornal do Brasil, *Reforma faz constituintes renegarem votos*, 12/02/95). Essa proposta consolidou-se ao longo do ano de 1995, com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 06/1995 no mês de agosto, em rápida tramitação de menos de seis meses entre as duas casas legislativas.

Por outro lado, o apoio eficiente dos Magalhães tinha elementos intrínsecos a conflitos armados. O andamento da aprovação das mudanças constitucionais transcorreu o mês de fevereiro de 1995, em que ele fez uma espécie de motim pela aprovação de um salário mínimo mais elevado, tendo em vista a visibilidade que este gesto lhe garantiria e o resultado positivo desse posicionamento perante a opinião pública. Isto dava a impressão de que o governo sofreria grandes dificuldades caso desagradasse a seu aliado preferencial no Legislativo (Jornal do Brasil, *Ataques sem resposta*, 14/02/95). Lula, por sua vez, percebendo a estratégia do PFL em fazer pressão para obter ganhos junto a FHC e vendo a situação de conflito entre os líderes da coalizão governista, afirmou: “(...) quando o ACM completar a sua carteira de cargos não haverá mais conflito” (Jornal do Brasil, *Lula no Rio defende monopólios*, 15/02/95).

A explicação sobre o comportamento de *stop and go* dos Magalhães (e do PFL, por extensão) chama a atenção pela morosidade própria dos processos de governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro. A vontade do governo era inserir desde o primeiro momento de mandato as propostas de mudança constitucional do conceito de empresa nacional, dos monopólios das telecomunicações, da exploração de subsolo, da extração de petróleo e das reformas previdenciária, tributária e da administração pública, mas o medo das controvérsias quanto à receptividade, por parte da sociedade, de temas como mudança na cobrança de impostos ou nas aposentadorias, alimentou a paralisia decisória no início. Por isso as únicas propostas que avançaram no início do mandato foram as estritamente vinculadas à “ordem econômica”, como a quebra de monopólios e as privatizações, que aparentemente se dariam pacificamente, uma vez que predominava no Legislativo um ideário condizente com a retórica da estabilidade. O governo estava

seguro de que seriam aprovadas no Legislativo (Jornal do Brasil, *Divisão no governo atrasa envio de emendas*, 14/02/95).

Foi nesse aparente meio-termo entre o consenso da economia, a controvérsia quanto a reformas que tocassem em temas polêmicos, como a perda de direitos de aposentados e pensionistas (possível na reforma da Previdência) e o desarranjo do sistema federativo (presente na reforma tributária) que os parceiros de FHC no Congresso lhe deram apoio. Era nisso que ACM e seus parceiros se empenhavam, enquanto a retórica da estabilidade econômica servia de amparo para que os parceiros apoiassem o governo, mas o questionassem em relação a temas mais espinhosos e de apelo popular (como recursos de estados e municípios, ou aposentadorias). Nessa toada correu a proposta de emenda constitucional que dava direito a reeleição imediata para detentores de cargos executivos. Sua publicação como PEC 01/1995 deu-se velozmente em 22/02/1995, com despacho para a CCJ da Câmara igualmente rápida (*Diário da Câmara dos Deputados*, 23/02/1995).

A Emenda da Reeleição convivia com um momento de situação econômica internacional tensa. A sustentação de sua matéria baseava-se na retórica da estabilidade, mas o Plano Real chacoalhava com as tensões conjunturais do momento, especificamente por conta da crise da moratória mexicana. Fruto de políticas de estabilização, a integração do México ao NAFTA gerou extenso passivo para a economia local, que teve o mercado consumidor ocupado por produtos estadunidenses e tornou-se incapaz de competir em preços. O cume do problema veio ao final daquele fevereiro de 1995, com a organização de frentes empresariais de pressão sobre o governo mexicano e declaração de moratória (Folha de S. Paulo, *Empresas pedem moratória no México*, 28/02/95). A situação provocou uma série de debates acerca da política cambial brasileira, imaginando-se que uma depreciação do câmbio (desvalorização do real) poderia ser uma saída para conter a evasão de reservas brasileiras em dólar – que chegou a US\$ 171 milhões somente no mês crítico mexicano (Folha de S. Paulo, *Câmbio registra novo déficit em fevereiro*, 02/03/95). O Presidente FHC decidiu por fim que não iria mexer na política cambial e que correria o risco de manter a base monetária do real atrelada ao dólar pois isso garantiria a estabilidade dos preços, apesar da deterioração da quantidade de reservas e do constante risco de ataque especulativo por conta do pareamento cambial. Esta política só mudada em 1999, com a flutuação cambial.

Coincidentemente, a partir daquele momento desacelerou-se o andar do processo legislativo da PEC 01/1995. Após ter sido admitida nos meses de abril e maio de 1995 (quando a PEC passou por um rito meramente formal: a CCJ da Câmara simplesmente declarou-a constitucional), a matéria parecia que iria avançar, mas não teve fôlego nas ações legislativas seguintes. O entendimento predominante entre os condutores do processo legislativo era que a agenda de governo de FHC tinha o intuito de atacar os aspectos “inflacionários” da CF 1988. Somado a uma conjuntura de instabilidade econômica internacional (advinda da pressão da experiência mexicana), isso parecia colocar gradativamente a Emenda da Reeleição em segundo plano, devido a necessidades apresentadas ao governo como mais urgentes.

Tentativas ineficazes de retomada da emenda se seguiram em momentos diversos. Em nota jornalística emblemática, publicada em julho de 1995, consta a seguinte afirmação: “Agora ou nunca: ACM se diz favorável a mudar a Constituição para permitir a reeleição de FHC” (Folha de S. Paulo, *Painel*, 09/07/95). Isso não passou de expressão de vontade. Em novembro de 1995, mais uma vez manifestou-se o afã do Governo de FHC em demonstrar poderio perante os aliados políticos no Congresso. O PSDB tentou mostrar poder abordando o tema:

o PSDB inicia um ‘arrastão’ para aprovar a emenda constitucional que permite a reeleição para Presidente (...) o partido agiu em várias frentes para consolidar a proposta (...) José Aníbal prometeu reunir a bancada federal na próxima quinta-feira para decidir se apoia a proposta (Folha de S. Paulo, *PSDB prepara ‘arrastão’ para reeleger o Presidente*, 07/11/95).

Após este anúncio de investida, a cessão política do jornal de sexta-feira daquela semana publicava com ênfase a reportagem que abordava a quebra do monopólio do petróleo (Folha de S. Paulo, *Ministro prevê redução do controle estatal da Petrobrás*, 10/11/95) e destinava somente uma minúscula nota para o caso da reeleição, afirmando o apoio do Ministro da Administração e Reforma do Estado (Bresser Pereira) à ideia, mas indicando que uma dura controvérsia interna tomava conta do PSDB: Mário Covas era contrário à proposta. (Folha de S. Paulo, *Bresser insiste em defender tese da reeleição*, 10/11/95).

Isso indica que entre os líderes do PSDB não havia uma opinião afinada para a ação política conjunta, e que o governo de FHC (e o PFL, que naquele momento capitaneava as reformas no legislativo, com Luís Eduardo na presidência da Câmara) tinha outras prioridades. Outro momento sôfrego e ineficaz da proposta ocorreu em fevereiro de 1996, quando uma série de mobilizações promovidas por Sérgio Motta junto a correligionários do PSDB numa suposta “campanha popular” foram barradas por FHC,

em acordo com o PFL (Folha de S. Paulo, *FHC desautoriza campanha pró-reeleição*, 12/02/96). Em todos esses momentos se percebe uma manifestação de vontade, mas também a falta de um conjunto concertado de ações político-práticas que pudessem transformar em ação o discurso do direito à reeleição. O assunto da Emenda da Reeleição só voltou à tona no final de 1996. Dois fatores precisam ser conhecidos para se ter noção do modo como foi encaminhada a matéria, os quais correspondem a duas ocupações políticas que fizeram com que a Emenda da Reeleição sofresse um hiato processual: 1) a ocupação política decorrente de fatores econômicos e da agenda de reformas constitucionais da “ordem econômica”; e 2) a ocupação política decorrente de fatores eleitorais de 1996. Estes dois fatores causaram dispêndio de energia, pois preencheram, cada um ao seu modo, o tempo de paralisia decisória da Emenda da Reeleição. Eles podem servir para explicar a situação de procrastinação da aprovação da PEC, apesar de demonstrações no início do mandato de FHC terem dado a impressão de que haveria uma aclamação legislativa consensual para o direito. Os primeiros serão expostos a seguir e os últimos constam da segunda parte deste capítulo⁷⁹.

6.2 A ocupação política feita por fatores econômicos: preocupação em promover a votação do capítulo econômico da reforma constitucional

Os riscos econômicos de uma conjuntura internacional turbulenta (a crise da moratória mexicana) aumentaram a necessidade de intensificar reformas estritamente fiscais, a fim de manter a âncora cambial do Plano Real. Assim, esse primeiro fator a preencher o hiato no processo legislativo da Emenda da Reeleição teve fatos políticos a girar com maior intensidade na órbita de mudanças constitucionais específicas.

A quebra dos monopólios produtivos e de prestação de serviços do Estado Brasileiro tinha algum apelo popular, e sempre era tida como uma extensão do Plano Real. Em abril de 1995, 58% de população entrevistada concordavam com as propostas de quebra dos monopólios de produção do petróleo e de prestação de serviços comunicacionais (Folha de S. Paulo, *Maioria rejeita mudanças na aposentadoria*, 4/4/95). O mote argumentativo era exposto em cadeia nacional pelo Presidente, em pronunciamentos públicos nas quais ele afirmava que as reformas eram necessárias para eliminar a “suspeita de viabilidade do real” por parte dos investidores e para que os

⁷⁹ Intitulada “Para os amigos, tudo; para os adversários, sem reeleição em 1996: a âncora política do real é a reeleição de FHC, e não o instituto eleitoral em si”, corresponde ao subcapítulo que vem na sequência.

recursos servissem para sanear contas públicas, seja por meio da quebra de monopólios, seja por meio de privatizações (Folha de S. Paulo, *Presidente quer apressar venda da Vale*, 27/04/95; *FHC pede à população que exija reformas do Congresso*, 27/4/95).

A sensação térmica do momento político era definida pela retórica da estabilidade. Ela não vinha à toa: desde o começo do ano que o governo estava ocupado em buscar estratégias para divulgar a ideia de que a mudança da Constituição era imprescindível para afastar o risco inflacionário. Isso se deu por conta de maciça e milionária campanha promovida por meio do rádio, da televisão e de jornais (Folha de S. Paulo, *Governo vai gastar até R\$ 4 mi com campanha publicitária pró-reforma*, 3/5/95).

A primeira experiência de aprovação de emenda constitucional reformista ocorreu em maio de 1995. Numa votação com 468 votos favoráveis e oito contrários à matéria decidiu-se que não haveria mais exclusividade de exploração do gás por empresas estatais, mas ainda foram preservados os direitos adquiridos de empresas que já extraíam o gás, bem como as garantias exigidas por lideranças regionais “atômicas” que clamavam por autonomia decisória da negociação dos recursos pelos estados (Folha de S. Paulo: *Estados decidirão fim do monopólio do gás*, 4/5/95). Os poucos que votaram contra defendiam princípios radicais em relação à matéria. Um deles foi o deputado ultradireitista Roberto Campos (PPR-RJ), que afirmou ser aquela emenda uma “unanimidade [e] um mal [sic.] sinal. O relator fez muitas concessões ao corporativismo” (Folha de S. Paulo, *Campos vê pressão da esquerda*, 4/5/95).

O fato é que a medida se baseava na retórica da estabilidade econômica, segundo a qual há um gene inflacionário no dispêndio fiscal com atividades produtivas. A vitória dessa posição do governo foi em dose dupla na ocasião da quebra do monopólio do gás, pois a emenda constitucional que permitia a cobrança de contribuições sobre inativos pela Previdência Social foi aprovada em seguida na CCJ da Câmara (Folha de S. Paulo, *Comissão aprova emenda da Previdência*, 04/05/95).

No mês de maio de 1995 ainda houve mais uma mudança constitucional: a aprovação em primeiro turno da Emenda Constitucional 08/1995, que derrubou o monopólio da prestação de alguns serviços de telecomunicações (como a telefonia) até então de competência exclusiva do serviço estatal. Para entender essas mudanças, que constituem um dos gargalos à inserção global do Brasil pós-ditadura (vicejava no país desde os anos 1980 a incapacidade de produção e uso tecnológico na economia e na

sociedade brasileira), deve-se retomar rapidamente o processo de nomeação de Sérgio Motta como Ministro das Comunicações de FHC – desde os anos 1980 a economia e a sociedade em geral vinham se mostrando incapazes de produzir e usar tecnologias nessa área (SIQUEIRA, 2002).

Em pleno cenário de distanciamento do Brasil em relação ao mundo que já introduzira a dinâmica informacional em seu cotidiano, o Ministério das Comunicações passou a ser ocupado em 1995 por Sérgio Motta. No tocante aos membros do *staff* de primeiro escalão do governo de FHC tem-se em Motta uma figura política burlesca, porém desenvolve aquilo que era da alçada administrativa do seu ministério. Ao assumi-lo, Motta não afirmava com precisão aquilo que iria fazer na pasta ministerial, mas se referia àquela realidade como algo a ser descoberto por meio de estudos a serem feitos. Neste sentido, no segundo dia de mandato de FHC o novo ministro indicava que seria audacioso na promoção de mudanças, pois recorria à dúvida como instrumento de trabalho.

A partir de então seu ministério fez o mais completo estudo setorial: um trabalho de coleta de dados sobre o funcionamento do ministério sob sua responsabilidade e uma descrição das legislações dos países detentores dos mais avançados sistemas de telecomunicações (SIQUEIRA, 2002: 219). Somado ao contexto propício para mudanças constitucionais relativas a quebras de monopólios, esse trabalho permitiu que as propostas de Motta fossem levadas ao Congresso portando um consistente arcabouço de reivindicações em defesa da massificação do acesso ao consumo de serviços de comunicação.

A emenda da quebra do monopólio das empresas estatais de telecomunicações tinha peso argumentativo no tocante ao apelo pela massificação do setor. A ampliação do acesso ao telefone no Brasil era objeto do apelo popular naquele momento, e isso não se dava por meio de uma simples adesão à retórica da estabilidade: era necessário *explicação*, expressando o modo como o livre-mercado conduziria a um rebaixamento dos preços, esclarecendo sobre a concretização da estabilidade monetária e do combate à inflação. Em entrevista ao Roda Viva da TV Cultura em março de 1995, Serjão assim se expressou:

(...) [o] cenário melhor é você passar na ordem econômica a flexibilização do monopólio, daí, imediatamente, você vai tratar as áreas críticas, que uma delas é a telefonia cabeada. Você divide isso em – eu estou especulando – em quatro ou cinco regiões do estado, estabelece livre concorrência (...). O que eu digo livre competição

é isso: não dá para uma empresa única, estabelece política. Juro que em dois anos tem telefone para todo mundo! Não para todo mundo, mas mais barato. (Sérgio Motta em entrevista ao Roda Viva, 13/03/95).

Para se conseguir a aprovação da matéria faltava o processo legislativo, e ele vinha a reboque dessas ideias e do empenho de Sérgio Motta. Primeiramente, o PMDB da Câmara assumiu a relatoria e entrou no jogo de embates. O deputado relator Geddel Vieira Lima (PMDB-BA) exigia que o sistema Telebrás de transmissão de dados fosse mantido e que ele mesmo repartisse o espaço no mercado, ou seja, que o Estado mantivesse sua influência sobre o sistema, ainda que a prestação de serviços fosse repassada à iniciativa privada. O ministro Motta contrapunha-se a isso, dizendo que a necessidade de investimentos para se manter o sistema como estava demandaria aportes de 35 bilhões nos próximos anos (Jornal do Brasil, *Relator muda telecomunicações*, 29/04/95), uma jogada discursiva de Motta para indicar que a proposta de Vieira Lima findaria sendo contrária à necessidade de austeridade fiscal própria do Plano Real. Como a crença na retórica da estabilidade era superior, prevaleceu a posição de Motta.

Inspirado na máxima romana de *divide et impera* (dividir para governar), um entendimento de Maquiavel explica que o príncipe pode tirar proveito de “alguma inimizade” presente no seio de uma organização adversária, pois isso pode servir para a autodegradação do adversário, ou para que o governante crie soluções para os impasses entre eles e os supere. (MAQUIAVEL, 2010). Essa lógica se constitui como uma das características do *modus operandi* do Governo de FHC ao lidar com sua coalizão no Congresso Nacional. A aprovação da emenda 08/1995 em primeiro turno ocorreu em maio de 1995, numa demonstração de que Sérgio Motta, FHC e a agenda política de reformas constitucionais haviam vencido a batalha. Por 348 votos a favor e 140 contra, a aprovação foi acompanhada de uma intensa atividade de articulação política estendida até àquele dia, com acompanhamento direto na votação, pois “naquela noite, o ministro trabalhou até tarde. ‘Sérgio Motta foi o verdadeiro comandante da vitória’, creditou o líder do governo no Senado, Elcio Álvares (PFL-ES)” (BEIRÃO; PRATA; TOMIOKA, 1999: 107). Com uma quantidade de divergência maior do que a encontrada na emenda do gás, a votação aproveitou-se de um racha no PMDB em torno da proposta do relator Vieira Lima (PMDB-BA) para obter trinta votos a mais do que o mínimo (308 votos, ou 3/5 da quantidade de deputados da Câmara) e assim proceder à aprovação. (Folha de S. Paulo, *Teles’ passa na Câmara; cresce resistência*, 25/5/95).

Cumprir destacar a importância da aprovação desse trecho da reforma da “ordem econômica” da Constituição, porque ela foi a primeira grande experiência deliberativa do Governo de FHC junto ao PMDB. Apesar da resistência desse partido, o governo soube explorar as fissuras internas dele para conseguir apoio à sua proposta e apelar para a retórica da estabilidade como estratégia de convencimento indicando a necessidade de aprovar a mudança constitucional – sob o risco de por a perder a estabilidade econômica. Essa estratégia se repetiria futuramente, na votação da Emenda da Reeleição.

Indo além dos limites do âmbito representativo do Estado, percebe-se que o Governo de FHC fazia uso de instrumentos repressivos sobre trabalhadores e que isso servia para pautar o campo de luta política da esquerda com o governo (fora dos meandros institucionais). O mês de maio de 1995 também teve notabilidade por conta da violência física que acompanhou a política das reformas. Uma greve de trabalhadores vinculados à Central Única dos Trabalhadores (CUT) reuniu servidores da Petrobrás, Eletrobrás, Telebrás, INSS e Universidades Federais. Iniciada no segundo dia do mês, essa greve conseguiu avolumar cerca de 300 mil trabalhadores e tinha como pauta fundamental de reivindicações a melhoria de condições de trabalho e a demonstração de que eram contrários às mudanças constitucionais referentes ao “capítulo econômico” das reformas de FHC (Folha de S. Paulo, *Petrobrás importa gás de cozinha e gasolina*, 06/05/95).

Com a paralisação, o desabastecimento aumentou progressivamente. O término da mobilização atravessou o mês de maio e chegou a envolver o exército e a polícia federal na repressão aos manifestantes na Petrobrás, o foco mais acirrado dos conflitos, com um nível de exercício da força visto anteriormente só na época da ditadura militar (Folha de S. Paulo, *Exército ocupa 4 refinarias e a produção é retomada*, 25/05/95). A inexistência de diálogo com os movimentos sindicais foi a tônica da investida do governo de FHC sobre os manifestantes. Ironicamente, órgãos coativos do executivo da União (polícia federal e exército) foram utilizados contra os manifestantes, sendo eles o principal mote de temor dos políticos da base aliada no início de 1995. O governo fez uso da força para atacar manifestantes ao invés de investigar políticos.

Volta-se a explicar a vereda reformista da “ordem econômica” dos dois primeiros anos do primeiro mandato de FHC: a agenda necessitava ainda do endosso de questões que remetiam ao cerne originário do Plano Real. O ano de 1994 foi o momento da criação

do Fundo Social de Emergência (FSE). Este dispositivo foi criado pela MP 517/1994 e tinha como finalidade que a União pudesse reter 20% dos repasses de despesas de sua responsabilidade. Essa medida fiscal de contingenciamento de recursos para despesas com saúde e educação foi tida como fundamental para a manutenção de recursos no tesouro nacional e, por conseguinte, o modelo de estabilidade monetária objetivado pelo Plano Real.

O referido fundo de retenção de recursos vigoraria somente até dezembro de 1995 e estaria inicialmente relacionado a um projeto de reforma tributária, mas daí surgiu um espinhoso novelo a ser desembaraçado: uma reforma tributária demandaria alterações no pacto federativo, de modo a equacionar cotas tributárias entre os entes da federação. Uma medida tão ampla demandaria uma igualmente ampla frente de apoio à proposta no Congresso, o que parecia quase impossível diante do atomismo político brasileiro (Jornal do Brasil, *Mudança tributária causa polêmica*, 30/03/95). Sobrava ao governo buscar como alternativa reduzir a proposta, o que ele fez já em março de 1995. O Ministro do Planejamento de então (José Serra) articulava desde aquele momento a prorrogação dos efeitos do FSE para o ano de 1996, vislumbrando a incapacidade de aprovação de medidas mais amplas de reformulação fisco-tributária (Jornal do Brasil, *FSE poderá vigorar até 96*, 08/03/96).

Por ser considerada crucial para o Plano Real, a manutenção do fundo à margem da proposta de reforma tributária foi encampada pelo Presidente FHC em um lance político feito em setembro de 1996. A jogada do Presidente dizia respeito a dar vazão aos anseios de saneamento de dívidas estaduais com a União para a abertura de novas operações financeiras – havia naquele momento a quantidade de passivos estaduais acumulados em vinte anos de mais de 64 bilhões de reais, e impedia a concessão de novos créditos (Folha de S.Paulo, *FHC só negocia a dívida com apoio a FSE*, 26/09/96).

A articulação política no presidencialismo de coalizão demanda acertos entre Presidente e governadores, pois estes podem servir de intermediadores de negociação entre o Poder Executivo da União, os deputados federais e os senadores de seus estados. Mas isso ocorre num país multifacetado politicamente, como é o caso brasileiro. Algo que, por um lado, possibilita a governabilidade, e por outro, constitui um entrave à aplicação de medidas nacionalizadas. A articulação para a prorrogação do FSE demandou, por exemplo, a reverência do Presidente FHC aos velhos caciques

peemedebistas. Os acordos com José Sarney foram cruciais para a viabilização da medida, apesar de o ex-Presidente da República e naquele momento senador ser contrário à retenção de 20% da receita, defendendo que o fundo retivesse somente 7%. Em novembro de 1995 o acordo foi selado – mas, além de FHC ter que entrar em acordo com Sarney, a negociação só foi revelada em dezembro de 1995, e com um afrouxamento de crédito pactuado entre o próprio FHC, o ministro da fazenda Pedro Malan e os governadores, com o aumento do fundo de participação dos estados e empréstimos junto ao Tesouro Nacional (Jornal do Brasil, *Facilidades para os estados*, 09/12/95). A partir disso, o FSE entrou na pauta da convocação extraordinária do Congresso Nacional em janeiro de 1996, com o subsequente encaminhamento da votação ao longo do mês nas comissões do Senado e posterior aprovação em definitivo da PEC que estabelecia o FSE - então com novo nome (FEF, Fundo de Estabilização Fiscal), acabando por ser promulgada somente em maio de 1996, e ainda assim, com a possibilidade de ser renovada em outubro de 1996 (Folha de S. Paulo, *Prorrogação do FEF tenta retomar batalha perdida*, 12/10/96).

Enquanto a proposta de Emenda da Reeleição dormitava, o movimento de *stop and go* estava presente nesses processos de aprovação de matérias da “ordem econômica” das reformas constitucionais. O convívio político naquele momento se dava num contexto de crise que espocava em decorrência de escândalos ou polêmicas envolvendo programas da administração de FHC, algo certamente utilizado por alguns parlamentares para intensificar cobranças ao Presidente da República.

Uma lógica precisava ser contida para que FHC conseguisse levar a cabo a sua agenda de reformas: quanto maior fosse o desgaste do Presidente da República perante a opinião pública (algo costumeiramente aferido por pesquisas de avaliação de mandato), mais exigentes poderiam ficar os parlamentares para votar as matérias de interesse do Executivo no Congresso Nacional. O caso do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) foi um exemplo de contenção de informações e investigações que visavam a manter o nível de popularidade presidencial. Um grampo colocado pela Polícia Federal no gabinete do chefe da Coordenadoria de Cerimonial da Presidência da República (em um diplomata de carreira, Júlio Cesar Gomes dos Santos) indicava que havia tráfico de influência e favorecimento licitatório de uma empresa estadunidense no processo de instalação de radares de monitoramento territorial na Amazônia. Com a denúncia do fato

à imprensa, o Presidente da República demitiu seu assessor e prometeu providências (Jornal do Brasil, *FH demite assessor direto por tráfico de influência*, 18/11/95), mas o Ministério Público Federal nem sequer mandou abrir inquérito sobre o caso, que foi investigado por uma CPI ao final de seu segundo mandato, mas sem se chegar a alguma conclusão (Folha de S. Paulo, *Sem conclusão, CPI do Sivam termina hoje*, 28/05/2002). O governo certamente não aprofundou investigações para fins de autopreservação, pois estava em curso uma série de processos legislativos que tinham em vista a árdua tarefa de angariar apoio de 3/5 do Congresso Nacional, e desviar-se das armadilhas dos escândalos que desgastassem a imagem do Presidente era fundamental para o governo, mesmo negligenciando-se uma investigação mais profunda dos fatos.

Em tom de ironia, pode-se afirmar que o mês de dezembro de 1995 foi um momento de dois “balanços” que ocuparam politicamente as atividades do governo de FHC. O primeiro deles foram os efeitos da polêmica do SIVAM e da morosidade do processo reformador, algo que “balançava” a situação do governo, já descrente de investidas no caso da Emenda da Reeleição (tanto que a sua apreciação ficou congelada na Câmara dos Deputados até o final das eleições em 1996); e o outro foi o balanço contábil feito no Banco Econômico, que estava em processo de recuperação com recursos do erário público desde novembro e cujos documentos foram analisados em dezembro pelo Banco Central, o qual constatou uma situação de insolubilidade que dava sinais desde pelo menos seis anos (Folha de S. Paulo, *Banco Central sabia da crise do Econômico*, 24/12/95). O sistema financeiro brasileiro passava por um momento de turbulência, com a formação de um cenário de instabilidade que colocava em risco a engenharia macroeconômica do Plano Real, pois os bancos brasileiros precisavam necessariamente estar articulados pelo modelo globalizado de finanças para manterem-se irrigando a economia recém-estabilizada nos preços.

Para enfrentar o balanço, que poderia estremecer todo o sistema financeiro, o Governo de FHC lançou mão de uma série de medidas para recuperação financeira dos bancos. Recapitulando um processo que indicava problemas explícitos desde meados de 1995 (para não dizer somente da situação dos seis anos sem intervenção, vinda à tona em dezembro de 1995), o Banco Econômico vinha apresentando maus resultados com notícias que escancaravam a inconsistência financeira do banco (Jornal do Brasil, *Odebrecht auxilia Banco Econômico*, 25/07/95). Oriundo da família baiana Calmon de Sá

– bem-relacionada com o clã Magalhães –, o Banco Econômico passou por uma série de tentativas de operações de salvamento por parte de parceiros na iniciativa privada (como a Odebrecht e a Suzano Papéis), mas somente a intervenção do Banco Central foi capaz de evitar o colapso do banco, portador de mais de duzentas agências e também o mais antigo banco comercial privado da América Latina naquele momento. Dentre os *dealers* que possuíam registro no Banco Central, as operações de redesconto do Econômico aumentaram desde a criação do real e chegaram a um limite em que não podiam mais ser quitadas, de modo que os outros bancos necessitavam cobrir a insolvência de crédito do Econômico para manter do sistema, mas o limite disso chegou em agosto de 1995 (Jornal do Brasil, *BC faz intervenção no Econômico*, 12/08/95).

No caso do Econômico houve um processo de busca sem êxito por captação de dinheiro em várias fontes, porém com os recursos da União servindo de suporte final para a solução do problema. O governo de FHC emitiu no início de novembro as MPs 1179/1995 e 1182/1995, que tinham por finalidade facilitar fusões e incorporações de bancos públicos e privados que indicassem risco de insolvência, facultando ao BC a possibilidade de intervir no banco que ameaçasse o equilíbrio do sistema. Criava-se nelas o Programa de Estímulo e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional, ou PROER. A ideia geral dessas operações estava em proporcionar uma aglutinação de forças no sistema bancário brasileiro, integrando os bancos deficitários (o Econômico ou bancos estaduais) ou cuja situação fosse menos vigorosa (como o Bamerindus) a bancos superavitários, ou ainda, transformando-os em agências de fomento ao desenvolvimento regional. (Jornal do Brasil, *MP dos bancos vai reduzir a arrecadação*, 05/11/95).

Os casos do abafamento da corrupção (ocorrido no SIVAM) e de recuperação financeira por meio de decisão monocrática legislatória do Executivo (a edição da MP e a criação do PROER) indicam as tortuosas trilhas sociais que o Plano Real seguia no primeiro mandato de FHC. Era necessário que a institucionalidade fosse toda colada em favor do governo para que o PSDB atingisse o objetivo de seu projeto de poder de “vinte anos”, conforme afirmava Sérgio Motta. Com esse projeto o interesse era caminhar pelo terreno seguro da estabilidade dos preços, mesmo que para isso tivesse que ser empreendida a financeirização do déficit público brasileiro (conforme visto nos primeiros capítulos desta tese) e feito um repasse financeiro vultoso para os bancos.

A manutenção da estabilidade monetária brasileira parecia ter em seu caminho alguns sacrifícios a serem enfrentados pelo primeiro mandato de FHC na presidência. Um deles era a necessidade de enfrentar um problema com bases sociais evada de rusgas corporativas, o que indicava a crueza do discurso de “superação da era Vargas” que os correligionários de FHC apregoavam: a mudança na Previdência Social. O déficit anunciado pelo governo em início de mandato era de mais de 3,2 bilhões de reais, algo que correspondia a 0,5% do PIB brasileiro em 1994 (Folha de S. Paulo, *Déficit do Tesouro pode atingir R\$ 15 bi*, 06/02/95). Mais do que a objetividade dos valores, percebe-se a subjetividade do informe, que tinha intrinsecamente o sentido de alimentar o sistema com um dado em que somente o “rombo da previdência” correspondia a 0,5% do PIB brasileiro, déficit orçamentário que o país deveria conter, se quisesse conseguir equilíbrio fiscal e manter o modelo de estabilidade do Real.

O alarmismo do Governo de FHC quanto à situação da previdência se caracterizava pela generalização das explicações através de um dado deficitário pontual. Com a indicação de que a previdência devia dinheiro ao tesouro nacional (ainda que num montante pequeno em relação ao PIB), ocultava-se a matização dos recursos da previdência, desdenhando o fato de haver aposentados que ganhavam como juízes e aposentados com salário mínimo advindos do setor privado. O tratamento especificado do tema por parte de um ministro previdenciário é o primeiro passo para estabelecer o conflito junto aos interesses corporativos sindicais, sendo conveniente ao agente público a generalização para enfrentamento do tema, pois assim os mais afetados seriam os integrantes da “grande massa de indeterminados” (NASSIF, 2002: 54), e não os politicamente incômodos portadores de *lobbies* corporativos.

O ministro Reinhold Stephanes não levou isso em conta, ficando impossibilitado de inserir a proposta de reforma previdenciária na primeira leva de modificações constitucionais voltadas para a “ordem econômica” ainda em 1995. A primeira proposta dessa reforma se deu entre as disputas no Congresso, na 49ª legislatura, em torno do salário mínimo de R\$ 100, algo que tinha apelo popular e tendeu a inviabilizar o trâmite da matéria. Tal como naquele conflito, a ideia de reforma previdenciária fora solapada por uma grande mobilização de defesa dos interesses dos trabalhadores e previdenciários (MELO, 2002: 121-122).

Assim como FHC teve que vetar inicialmente o aumento do mínimo para cem reais, com posterior recuo em março de 1995 (Jornal do Brasil, *Cardoso confirma mínimo de R\$100*, 05/03/95), as posições do governo em relação à previdência foram de recuo, conforme se percebeu que outras matérias mais impolutas do ponto de vista social poderiam ser apreciadas antes (como as relativas ao gás e à telefonia). Somando-se a isso os conflitos do governo com as articulações criadas pelo PT e pela Força Sindical a respeito do assunto (MELO, 2002: 123), optou-se por congelar o processo legislativo da PEC 33/1995 da reforma previdenciária, que teve uma rápida apreciação de constitucionalidade entre maio e junho de 1995 (Folha de S. Paulo, *Comissão acata emenda sobre a previdência*, 01/06/95):

“A ordem é menos velocidade e mais debate”, afirma Sérgio Motta, ministro das comunicações e estrategista político do executivo: “o governo se rendeu às resistências do Congresso e das lideranças dos aposentados e decidiu desacelerar a reforma da previdência social” (MELO, 2002: 123).

A PEC da reforma previdenciária voltou à baila somente em 1996, após a criação de uma comissão especial em setembro de 1995 e depois de pouco ter andado em termos de avanço processual. Foram reacendidos os trabalhos em torno da matéria em fevereiro de 1996, com uma série de impasses ocorridos entre, de um lado, a CUT e a Força Sindical, e do outro, o relatório elaborado pelo senador Euler Ribeiro (PMDB-AM). Em uma situação de conflito esdrúxula, em que a posição do líder do governo de FHC nas negociações (à época, o ainda deputado Luiz Carlos Santos, PMDB-SP) foi favorável ao grupo de sindicalistas, um desentendimento entre o relator e as reivindicações expressas pela CUT levou a uma série de bate-bocas e à retirada do relatório da discussão do plenário da sessão do Congresso Nacional. A divergência se deu pelo fato de os sindicalistas perceberem que não havia coincidência entre o relatório a ser discutido e votado e aquilo que havia sido acordado em reunião anterior, relativamente a pontos de divergência como o tempo de serviço contado para o trabalhador rural, a flexibilização do uso dos recursos previdenciários para fins não previdenciários e a continuidade ou não das aposentadorias especiais para parlamentares, governadores e ocupantes de cargos executivos (Folha de S. Paulo, *Vicentinho e relator trocam acusações*, 08/02/96).

Quanto à pauta corporativa dos políticos e à de interesse dos sindicalistas, o governo parecia não ter afinidade com nenhuma das duas, mas ainda assim optou por posicionar-se ao lado de CUT, da Força Sindical e dos partidos de esquerda no

Congresso. Pode-se inferir que existia em tal posicionamento um interesse velado do governo de fazer com que a tramitação da matéria no Congresso fosse morosa e não fosse aprovada. O tempo levou o projeto para próximo do governo. Em agosto de 1996 o projeto foi resgatado para debate na CCJ do Senado Federal, que deixou a relatoria por conta do senador Beni Veras (PSDB-CE). Após novas rodadas sem decisões, em abril de 1997 o relator propôs um projeto substitutivo, que retornou para trâmites na CCJ e só foi levado ao plenário do Congresso Nacional no final de 1997 (MELO, 2002: 127-130).

A solução para os impasses foi selada somente com a saída de Reinhold Stephanes do ministério, sua substituição por Waldeck Ornelas (apadrinhado de ACM) e, principalmente, com a elaboração de uma proposta que contemplava a generalização dos matizes de despesas previdenciárias e de um discurso político alinhado à retórica da estabilidade. Em falas que expressavam a associação entre reforma da previdência, eficiência administrativa e equilíbrio das contas públicas, disse o ministro recém-empossado em abril de 1998: “(...) as filas que já foram maiores precisam ser eliminadas (...) medidas administrativas e gerenciais continuarão sendo adotadas (...), minha prioridade é aprovar a reforma da previdência porque ela é essencial para o equilíbrio das contas públicas.” (Jornal do Brasil, *Ornelas promete acabar com as filas*, 08/04/98). A complexa engenharia financeira montada por Ornelas em sua proposta de reforma previdenciária logrou êxito, com a inserção de indicadores como a “tábua de vida” (utilizado para o reconhecimento dos repasses por expectativa de vida da população) e o fator previdenciário (índice fundamental para calcular a proporcionalidade do recebimento do benefício através de cálculo que envolve tempo de vida e tempo de contribuição). (NASSIF, 2002: 54-56).

A reforma da previdência foi objeto de discussões em todos esses pormenores acima descritos, por sua importância em relação às demais matérias que circularam pelo processo legislativo e ocuparam longamente o governo de FHC durante o seu primeiro mandato. Considerando-se sua extensão (começou no início do mandato e terminou somente no final), as ações do governo entre investidas e retrações em seus encaminhamentos e a diversidade de posições que marcaram políticos contrários e favoráveis a ela (o governo ora se aproximava do PMDB e dos outros partidos tradicionais do Congresso, ora se posicionava junto com o PT), chama a atenção o fato de ela ter sido a única reforma em que as esquerdas de fato conseguiram postergar por certo

tempo, e mesmo assim não de maneira plenamente eficaz. O resultado final foi favorável ao governo de FHC, com a estabilidade de privilégios de minorias (não houve avanço sobre as aposentadorias de juízes, por exemplo) e a aplicação de índices generalizados que ao final afetam os mais pobres.

Um último elemento a ser interpretado na fase de paralisia decisória relativa à PEC da reeleição e a eventos que simbolizam os caracteres econômicos alinhados à retórica da estabilidade diz respeito ao problema do desequilíbrio social brasileiro. Em 12 de abril de 1996 o Presidente culpava minorias organizadas (dificuldades que o Presidente teve que superar em meio à política atômica brasileira para aprovar suas propostas) pela obstrução do processo legislativo necessário para a aprovação das reformas constitucionais:

(...) acho que a negociação é necessária e democrática, mas a persistência de setores minoritários, às vezes dentro das próprias forças do governo, em buscar soluções que não tenham a acolhida da maioria, não podem ser encaradas como negociação democrática, mas sim como sabotagem sistemática das vontades do país (Jornal do Brasil, *FHC acusa até aliados de sabotagem*, 13/04/1996).

O Presidente entendia que a retórica da estabilidade condizia com uma vontade geral do país, embora isso só fosse percebido por meio de sinais vindos da simpatia amorfa e difusa expressada na pesquisa de opinião e a crença de que “a vontade do país” fosse a mesma “vontade do governo”: promover reformas na esteira da estabilização da moeda.

Três dias após a reclamação de FHC sobre o comportamento das minorias contrárias ao interesse popular majoritário, eis que uma fração do povo com “vontade de reforma agrária” foi brutalmente reprimida no Pará. Em uma manifestação para chamar a atenção das autoridades para o caso das fazendas improdutivas na região de Eldorado dos Carajás, cerca de dois mil manifestantes do MST fecharam a rodovia PA 150, cercados de capangas vinculados aos fazendeiros relacionados pela manifestação. A chegada de cento e oitenta policiais militares armados provocou tensão entre os dois grupos, com resposta repressiva da PM, que reagiu às hostilidades com tiros nas pernas dos manifestantes. Denominado “Massacre de Eldorado dos Carajás”, o conflito encerrou-se em meio ao caos e à dezenove mortes de sem-terras, sinal de que houve prática de violência descomunal contra os manifestantes: constatou-se que houve uma execução em série (com tiros na nuca e sem possibilidade de defesa) que, segundo a Comissão Pastoral da Terra (CPT), constituiu-se na maior chacina promovida contra trabalhadores rurais

desde a redemocratização (Jornal do Brasil, *Execução a sangue frio*; Folha de S. Paulo, *Massacre dos Sem Terra é o maior*, 19/04/96).

Os efeitos políticos do massacre afetaram imediatamente o governo de FHC. O ministro da Agricultura foi demitido do cargo, apesar dos rumores de que José Eduardo Andrade Vieira, à época acionista majoritário do Banco Bamerindus, havia anunciado sua saída a FHC desde a semana anterior ao acontecimento no Pará. Culmando o MST pelo conflito no Pará, Andrade Vieira afirmou que necessitava do afastamento do cargo por ter a intenção de enquadrar seu banco nas exigências para participar de disputas em leilões de privatização de empresas estatais (Jornal do Brasil, *Andrade Vieira cai*, 19/04/96). A afirmação do ex-ministro pode ser interpretada da seguinte forma: já que estava alinhavada com o Presidente sua saída do ministério, melhor seria sair logo, pois o massacre poderia indiretamente manchar a trajetória de Andrade Vieira e, por conseguinte, produzir desgaste perante a opinião pública e algum estigma na disputa de leilões de privatização. Ao final, não foi isso o que aconteceu: o Bamerindus terminou sendo absorvido por outro programa, o de reestruturação do sistema financeiro, e comprado por cifras bilionárias pelo HSBC, apesar de nem estar no nível de insolvência que se imaginava (Folha de S. Paulo, *Bamerindus tem R\$ 1 Bi além do Proer*, 20/03/98).

A posição final de FHC sobre o incidente paraense era de expressão de repúdio aos atos e de vergonha. Disse o Presidente: “(...) o Brasil tem que pensar profundamente sobre a questão da violência, a violência urbana, a violência no campo, a violência policial. Chegou a hora de dar um basta nisso tudo” (Jornal do Brasil, *FH chama polícia de incompetente*, 19/04/96). Apesar da fala do Presidente, vale lembrar que a situação de violência policial brasileira continuou após o Massacre de Eldorado dos Carajás, inclusive no que tange ao tratamento dado pelo Estado às forças policiais. Para se ter uma ideia, pouco mais de um ano após a chacina paraense, um governador do partido de FHC estava no centro de um conflito com policiais militares em greve. Tasso Jereissati (PSDB-CE) reprimiu uma greve de policiais que reclamavam aumento salarial (o piso salarial dos policiais cearenses era de R\$ 340, menos de três salários mínimos à época) com prisões, ruptura de negociações e demissão sumária dos grevistas (Folha de S. Paulo, *Governo estadual sufoca greve*, 31/07/97).

Essa realidade demonstrada indica que o governo de FHC tinha um perfil de reformista constitucional e tecnocrático exacerbadamente vinculado aos interesses de

cuidado com a estabilidade monetária, e isto bastava. O dispêndio de energias concentrado numa agenda monotemática talvez não tenha sido uma estratégia adequada, pois sua morosidade transmitiu a impressão de que FHC tinha dificuldades no tocante à governabilidade. O Excesso de atenção dado aos temas da “ordem econômica” serviu para dificultar⁸⁰ a aprovação não só da Emenda da Reeleição, mas também do restante das matérias relacionadas à reforma da Constituição. A concepção de que “o povo quer o fim da inflação” parecia uma verdade utilizada para fins verticais de exercício do poder, no atendimento de uma série de interesses definidos por tecnocratas “iluminados”, ao invés de servir de fato à sociedade na qual se indicava a origem da expressão.

6.3 A ocupação política feita por fatores eleitorais de 1996: Para os amigos, tudo; para os adversários, sem reeleição em 1996

Além da necessidade premente do governo de cuidar da economia, outro elemento contextual pressionava o governo a tirar momentaneamente de foco a Emenda da Reeleição e despender energia política com um segundo fator: as eleições de 1996. Elas preencheram a paralisia decisória da Emenda da Reeleição por vários meses, constituindo-se no segundo elemento a preencher o hiato do processo legislativo da reeleição.

Os eventos relacionados às eleições de 1996 sucederam-se em meio à construção de uma coesão política vitoriosa por parte do Governo de FHC. Tal coesão deu-se num momento de necessidade de falar “a mesma língua” dos mercados financeiros e redutos empresariais - explicitamente ligados à reeleição de FHC e à manutenção da estabilidade – e com uma estratégia de bloqueio do direito à reeleição para o principal adversário visto no período – o prefeito de São Paulo, Paulo Maluf. Percebe-se nisso que a “âncora política” da moeda brasileira não seria o instituto eleitoral universal do direito à reeleição imediata em si, mas a específica recondução de FHC ao poder.

Nos últimos suspiros do processo legislativo da PEC da reeleição, em meados de 1995, houve uma manifestação veemente de ACM em defesa da inserção do direito à

⁸⁰ De maneira geral (sem especificar as particularidades dos momentos), o primeiro mandato de FHC foi um momento propício para aprovação da emenda. Havia um cenário de apelo favorável à sua aprovação por conta do Plano Real (e a presença difusa da retórica da estabilidade), mas também por conta de algo explorado no capítulo 4 da presente tese: o nível de estabilidade institucional historicamente existente na competição eleitoral presidencial já indicava condições para funcionamento democrático do instituto da reeleição. Além disso, a volatilidade eleitoral das disputas presidenciais naqueles anos era coincidentemente a mais baixa de toda a série histórica que abrange dois períodos democráticos brasileiros (os anos 1945 a 1960 e 1989 a 2014).

reeleição na constituição, com o “agora ou nunca: ACM se diz favorável a mudar a Constituição para permitir a reeleição de FHC” (Folha de S. Paulo, *Painel*, 09/07/95). De lá até o dia 23 de outubro do ano seguinte, data do retorno efetivo das atividades legislatórias em torno do assunto, passaram-se quinze meses, com 290 dias de estrita atividade legislativa na Câmara dos Deputados, várias discussões sobre as matérias relacionadas à reforma da “ordem econômica” da CF 1988 e ao primeiro turno das eleições municipais de 1996. A seguir se tratará desse interregno, especialmente, da condução da estratégia utilizada pelo Governo para a aprovação da Emenda da Reeleição.

Um curioso dado coincidiu com a proximidade da interrupção de trâmite da PEC da reeleição e pode ser o primeiro ponto a ser abordado aqui: um dia após a divulgação da nota de ACM a apressar o andamento do processo legislativo da reeleição, o Datafolha divulgou dados referentes à avaliação dos mandatos dos prefeitos de capitais brasileiras segundo os quais Paulo Maluf (na época, filado ao PPR) obteve o seu melhor resultado desde quando assumira a prefeitura de São Paulo (em 1992), com 47% de ótimo/bom (Folha de S. Paulo, *Melhora avaliação da gestão Maluf*, 10/07/95).

De certo modo, para o Governo de FHC o resultado de aprovação ascendente de Maluf significava a emergência de popularidade de um adversário perigoso para os planos de reeleição. Desde o início do ano de 1995 Paulo Maluf já indicava estar interessado em disputar as eleições de 1998:

Folha - O senhor é contra ou a favor da emenda constitucional que permite a reeleição de cargos do Executivo?

Maluf - Eu fui eleito até 1º de janeiro de 97 e vou cumprir o meu mandato. Se houver uma emenda que permita a reeleição do meu sucessor, eu sou a favor. Na atual administração, a minha bancada vai votar contra a reeleição. Mas votará a favor da reeleição do sucessor do meu sucessor, do sucessor do Mário Covas, do sucessor do Fernando Henrique.

Folha - O que o senhor vai fazer depois de janeiro de 97?

Maluf - Em primeiro lugar, acho que mereço dois meses de descanso.

Folha - E a partir de março de 97?

Maluf - Vou percorrer o Brasil.

Folha - Em campanha?

Maluf - Eu gosto de fazer turismo pelo Brasil (risos).

Folha - Mas o senhor sempre preferiu Nova York ou a Europa...

Maluf - Já tem aí um grande argumento pelo qual eu sou contra a reeleição agora. Já te dei o argumento. Você é um homem inteligente.

Folha - Conte como vai ser a sua campanha.

Maluf - Eu acho que se eu posso contribuir com o sucesso do governo Fernando Henrique, eu contribuo não debatendo esse problema hoje. Ele assumiu há um mês e pouco e eu já vou debater a sucessão dele? (Folha de S. Paulo, *Maluf marca data para iniciar campanha*, 26/02/95).

Maluf “deu um bom argumento” para posicionar-se contrariamente à reeleição proposta por FHC para 1998: iria percorrer o Brasil para ser candidato à presidência da República,

ambição contida desde quando fora derrotado por Tancredo Neves na eleição do colégio eleitoral de 1985 e em sua participação no pleito de 1989.

Como as eleições municipais são permanentemente estratégicas para a posterior disputa das eleições gerais no Brasil, Maluf não poderia desconsiderar a possibilidade de reeleger-se prefeito em 1996 – em caso de aprovação da Emenda da Reeleição em 1995 – para buscar chegar ao pleito nacional reforçado por dois mandatos comandando o maior município do país. Houve um sinal de alinhamento entre o prefeito e FHC no mês de janeiro de 1996. Em nota publicada numa coluna Painei da Folha de S. Paulo consta a seguinte informação de bastidores:

Malufistas dizem que o prefeito fez um acordo com FHC: se o Planalto fizer o Congresso aprovar já a reeleição, Maluf – reeleito - continuaria na prefeitura paulistana e só seria presidenciável em 2002. Resta ver se FHC acreditou. (...) O suposto acordo Maluf-FHC pela reeleição-já tem contrapartida. O prefeito fez chegar a tucanos como Serjão que a reeleição vale para todos, ou não vale para ninguém. Somado à oposição o PPB pode, em tese, derrubar a emenda. (Folha de S. Paulo, *Painei*, 11/01/96).

Maluf tinha também poderio eleitoral que devia ser considerado por seus adversários, o caso de se a reeleição valesse para ele. A sua boa avaliação como prefeito por 52% dos entrevistados em pesquisa efetuada pelo Datafolha em pleno período de campanha municipal indica que ele poderia não só ser reeleito, mas também vencer em primeiro turno em caso de transferência de votos a partir da avaliação popular demonstrada (Folha de S. Paulo, *Novidades 'vitaminam' aprovação de Maluf*, 04/08/96).

Há pouco acesso a informações atinentes à estratégia do grupo de apoio (e de FHC) sobre a relação existente entre a Emenda da Reeleição e as eleições de 1996. Uma informação subjetiva, coletada via texto publicado em coluna do jornalista Fernando Rodrigues na Folha de S. Paulo, diz o seguinte:

(...) Indagado sobre a razão de ter defendido a reeleição para si próprio, até o começo deste ano, e agora ter mudado de posição, Maluf tergiversa. Responde com outro ataque a FHC. "O Presidente me chamou em setembro de 95 e disse para começar o movimento. Em dezembro, disse que convocaria o Congresso para votar a reeleição. Pode publicar isso e eu quero que ele me desminta", diz o prefeito. Maluf sugere que mudou de opinião porque entendeu que FHC também teria mudado. "Entendi que ele tivesse desistido do assunto. Eu gosto do Presidente. Não vejo por que ele pudesse ter mentido", afirma. Mas, afinal, o que significa tudo isso? O prefeito pede para a coluna não interpretá-lo. (Folha de S. Paulo, *Maluf ataca FHC*, 01/09/96).

Quanto a mentiras utilizadas como estratégia política para conter a reeleição de um adversário - poderoso ou não - existem informações objetivas que podem ajudar a entender o motivo de a proposta da reeleição ter sido protelada: elas indicam que o bloqueio do avanço da PEC da reeleição tinha um conteúdo estratégico maior, que agradava a aliados e seguia o *script* para além de Paulo Maluf. O interesse da base de governo de FHC em barrar a vitória de adversários e fomentar a vitória de aliados era um desdobramento do bloqueio da emenda. O quadro de resultados das eleições daquele ano indica o seguinte nas maiores capitais, relacionando o político vencedor ao grupo de apoio com o qual ele tinha afinidade na Câmara dos Deputados:

Quadro 6.1: Resultado das Eleições de 1996 em oito capitais (em vermelho, vencedor com proximidades a um grupo contrário à reeleição na Câmara; em azul, favorável).

Cidade	<u>Candidato Eleito</u> (PARTIDO, característica do apoio prévio).
Belo Horizonte	<u>Celio de Castro</u> (PSB, vice de Patrus Ananias [PT] em 1992, mas de partido que findou por defender o instituto da reeleição junto de Miguel Arraes);
Curitiba	<u>Cassio Taniguchi</u> (PDT, mesmo partido de Rafael Greca, eleito em 1992, e do governador Jaime Lerner, ambos políticos organizados em prol da reeleição);
Fortaleza	<u>Juraci Magalhães</u> (PMDB, mesmo partido de Antonio Cambraia, prefeito eleito de 1992, e próximo do deputado Paes de Andrade, Presidente nacional do partido e crítico contumaz da reeleição);
Porto Alegre	<u>Raul Pont</u> (PT, vice de Tarso Genro, o eleito em pelo PT em 1992);
Recife	<u>Roberto Magalhães</u> (PFL, sucedeu Jarbas Vasconcelos, do PMDB e incentivador original da Emenda da Reeleição);
Rio de Janeiro	<u>Luiz Paulo Conde</u> (PFL, ligado a César Maia, eleito pelo mesmo partido em 1992);
Salvador	<u>Antonio Imbassahy</u> (PFL, Anterior: Lídice da Mata, PSDB);
São Paulo	<u>Celso Pitta</u> (PPB, Paulo Maluf).

Basicamente, a aprovação da reeleição para as eleições de 1996 poderia auxiliar os aliados que estavam no poder, mas com ele corria-se o risco de beneficiar políticos como Patrus Ananias (PT-MG), que ao final teve o seu vice, um quadro político de fora de seu partido, ocupando a cadeira municipal em sua sucessão. Ao final, a não aprovação da

reeleição para 1996 abriu o jogo de possibilidades nas sucessões municipais, permitindo a emergência de aliados, embora alguns deles não fossem tão competitivos nem mesmo para uma chegada à disputa de um segundo turno, como ocorreu com José Serra (PSDB) na disputa da prefeitura paulistana.

O fundamental disso tudo é perceber que se estabeleceu (voluntariamente ou não) o fato de que para os adversários do governo de FHC não foi dada a oportunidade de reeleição em 1996. FHC tinha preocupações veladas a respeito dos apoios eleitorais naquele ano, mas algumas informações obtidas no subterrâneo mundo das articulações políticas indicam que ele não só tinha grande interesse no processo eleitoral vindouro, mas também relacionava as condições de competitividade de seus aliados ao apoio do governo. Em janeiro de 1996 a imprensa estampou a seguinte informação a ratificar este fato:

Um dia depois de afirmar que o governo não participaria diretamente das eleições municipais de outubro, o Presidente Fernando Henrique Cardoso fez ontem um prognóstico para os aliados políticos do Planalto: "Ganharemos bastante bem." A previsão de vitória, afirmou FHC, tem uma condição. Os partidos aliados (PMDB, PFL, PSDB, PTB e PPB) devem abandonar as críticas e assumir a defesa entusiasmada do governo. "Isso dá voto", afirmou o Presidente na primeira entrevista coletiva do ano, a pouco menos de nove meses das eleições para as prefeituras. (Folha de S. Paulo, *FHC prevê vitória governista em outubro*, 18/01/96).

Esta abertura tinha um preço, e para não perder a influência sobre as prefeituras detidas era necessário que o Governo de FHC o pagasse. A abertura para a emergência de aliados na eleição de 1996 exigiu do governo o fomento para a vitória deles, o que se deu por meio de auxílios financeiros a parceiros políticos regionais que disputavam as eleições. Essa informação extravasa o âmbito das maiores cidades brasileiras – que certamente foram contempladas – atingindo também disputas específicas, conforme o seguinte caso:

O [ministério do] Planejamento havia programado, por exemplo, investir a fundo perdido mais de R\$ 4 milhões em Contagem, cidade mineira onde Fernando Henrique fez a convenção que homologou sua vitoriosa candidatura à Presidência da República. O prefeito da cidade, Altamir Ferreira, do PSDB, apoia a candidatura a prefeito do deputado federal Aldemir Lucas, também tucano. O ministro da Coordenação Política, Luís Carlos Santos, entrou na parada e conseguiu aplacar a ira do principal adversário de Lucas, o deputado Newton Cardoso (PMDB), ex-governador de Minas Gerais, que conseguiu distribuir verbas para outros redutos peemedebistas no estado (Jornal do Brasil, *A conta da eleição*, 26/08/96).

A mesma reportagem do Jornal do Brasil afirma que a despesa do governo com repasses orçamentários a serem posteriormente repassados por políticos regionais a candidatos de sua preferência chegou a cerca de R\$ 10 bilhões, um “valor próximo do utilizado para

salvar bancos privados” no programa de recuperação do sistema financeiro em curso à época (Jornal do Brasil, *A conta da eleição*, 26/08/96). Para os amigos, tudo.

Ao final do segundo turno do processo eleitoral de 1996 o governo conseguiu lograr êxito na maioria das cidades em que disputou o segundo turno (Folha de S. Paulo, *Governo e aliados vencem em 14 das 21 cidades onde disputaram 2º turno*, 16/11/96). Nos três maiores colégios eleitorais municipais do Brasil os resultados soaram interessantes para a defesa do instituto da reeleição para o governo central: em Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo foram eleitos candidatos que buscavam ser imagem e semelhança dos então prefeitos das cidades, antecipando a prática do instituto da reeleição e indicando que havia um comportamento eleitoral que indicava ânsia por continuidade⁸¹, algo positivo para FHC caso fosse expandido para 1998 (Folha de S. Paulo, *SP, Rio e BH fazem “reeleição”*, 16/11/96). Chama a atenção o fato de nas três “reeleições” terem sido eleitos prefeitos com perfis que pareciam mais simpáticos ao governo federal de FHC do que os anteriores, seja pela ascensão de tecnocratas (caso de Luiz Paulo Conde no Rio e Celso Pitta em São Paulo) seja pela eleição de candidatos da esquerda de posição mais amena do que a oposição petista (no caso de Celio de Castro, do PSB de Belo Horizonte), configurando um cenário positivo para diálogo entre as distintas partes federativas.

Para quê a manutenção de base parlamentar tão ampla por meio de repasses a políticos com condutas paroquianas? Pode-se imaginar que isso diga respeito ao intento de expansão de base de apoio, para fins de aprovação das reformas constitucionais, entre elas a Emenda da Reeleição.

Em pleno movimento das disputas eleitorais municipais, perspectivas acerca do instituto da reeleição e da reeleição de FHC vinham à tona nos jornais. Uma pesquisa de opinião nacional datada de setembro de 1996, na entrada do segundo mês de campanha eleitoral, constatou que 47% da população era favorável ao direito, mas somente 30% do total eram favoráveis à sua aplicação nas eleições de 1998 (Folha de S. Paulo, *Só 30% apoiam reeleição para FHC*, 01/09/96). Esse resultado pode ser interpretado de dois modos: primeiro, que não havia uma encampação majoritária absoluta em prol da emenda (cerca de 50% dos pesquisados não eram favoráveis à reeleição, tanto em 1998 quanto em

⁸¹ Mais uma vez, vale citar os resultados dessa tese sobre a estrutura da competição eleitoral presidencial brasileira, algo contido no capítulo 4 da presente tese. Uma das características marcantes foi a baixa volatilidade eleitoral identificada nas eleições desses anos 1990.

2002); em segundo lugar, percebe-se que 30% de apoio a FHC parecia ser um indicativo prévio de que havia associação entre o seu governo e a reeleição. Assim, pelo que se pode imaginar, 70% dos eleitores não seriam favoráveis à sua reeleição em 1998. De todo modo, fica evidente que o cenário era de concentração da opinião pública nas eleições de 1996, e que não haveria comoção popular em torno da proposta de reeleição em seu percurso legislativo caso a encaminhassem para as próximas etapas na Câmara.

Ainda sobre a perspectiva demonstrada pela opinião pública no período, outros dados acompanharam a mesma pesquisa feita no início de setembro, especificamente em relação às figuras que recebiam intenções de voto para a presidência. Estavam presentes no “cartão” disponibilizado aos entrevistados (era uma pesquisa estimulada) os nomes de Lula, Paulo Maluf, FHC, José Sarney, Itamar Franco, Ciro Gomes, Jaime Lerner e Tasso Jereissati, e o resultado apontou a preferência de 19% dos entrevistados para os dois primeiros citados e de 18% para FHC - as três candidaturas para as quais a pesquisa apontou valores de dois dígitos (Folha de S. Paulo, *FHC, Lula e Maluf lideram a corrida para 1998*, 01/09/96). Nos dados desagregados havia uma parcela deles crucial para a distinção entre FHC e Lula de Maluf, pois este último não tinha uma intenção de voto tão nacionalizada quanto a dos outros dois – o que lembra a sua situação nas eleições de 1989, conforme analisado no capítulo 4 desta tese.

Na perspectiva de Maluf, vinha desse quadro sua necessidade e sua predisposição para circular pelo país. Além disso, a leitura de Maluf era que as condições do momento do envio da Emenda da Reeleição para novos trâmites processuais seria algo decisivo para a sua efetivação ou não. Já havia passado quase a metade da 50ª legislatura, e caso a emenda fosse rejeitada tanto na sessão legislativa extraordinária quanto na ordinária de 1997, deveria ser apreciada somente na sessão legislativa posterior⁸² (cada sessão legislativa ordinária corresponde a um ano de trabalho da legislatura). Isto impediria que a Emenda da Reeleição fosse posta em vigor para as eleições de 1998, caso houvesse observação do princípio de anualidade eleitoral, segundo o qual, para valer para um processo eleitoral, uma regra para inscrever candidatos em partidos deve estar em vigor por pelo menos um ano antes do pleito. Nessa lógica, Maluf preocupava-se em administrar o tempo e torcer para que a Emenda da Reeleição fosse votada somente

⁸² O § 5 do art. 60 da CF 1988 explica que uma emenda constitucional não pode ser reinserida na pauta de uma mesma sessão legislativa ordinária (mesmo “ano corrente” de atividades do legislativo): “A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.” (BRASIL, 1988)

quando houvesse um momento de declínio do governo em termos de popularidade e de apoio na sua base de coalizão no Legislativo, para que a proposta pudesse ser derrotada (Folha de S. Paulo, *Painel*, 01/09/96) – e isto não aconteceu.

Outra perspectiva sobre a Emenda da Reeleição exposta em pleno *rush* eleitoral de campanha de 1996 diz respeito à pressão dos agentes de mercado de capitais financeiros sobre a aprovação da reeleição. Na jogatina financeira estabelecida por eles, um dos pontos avaliados para perceber a saúde da atividade econômica no local onde iriam investir era a conjuntura sociopolítica do país. Nesse caso, nada como a presença de um estadista capaz de executar políticas públicas atreladas ao interesse dos mercados, sem ameaças à propriedade privada, com a ordem social pacificada e equilíbrio nas contas públicas, para garantir os repasses necessários para o equilíbrio do déficit fiscal. Desse modo, por exemplo, em meados de setembro o caderno de economia da Folha assim comunicava:

Os investidores externos acham que a reeleição será aprovada este ano e que, quando todos os pré-candidatos tiverem sido "compensados", o Presidente Fernando Henrique Cardoso vai disputar um segundo mandato.

Na avaliação unânime de cinco consultorias internacionais ouvidas pela Folha, os investidores externos estão "vibrando" com a possibilidade de FHC continuar no cargo nos próximos seis anos.

Neil Dougal, analista de investimentos do banco Kleinwort Benson, de Londres, diz que a aprovação da reeleição vai enviar um "sinal positivo" aos investidores.

Ele teme, porém, que o Presidente Fernando Henrique não resista a tentação de dar mais dinheiro para os bancos estaduais para "comprar" votos para a reeleição. Don Dorrow, da Merrill Lynch, de Nova York, acha que já há consenso suficiente no país, mesmo sem reeleição, para a consolidação das mudanças na Constituição (...) Don Dorrow, da Merrill Lynch, de Nova York, acha que "(...) a emenda será aprovada até dezembro deste ano. Assim, a possibilidade de mais seis anos para o Governo de FHC terá um efeito multiplicador na confiança e nos investimentos no Brasil". (Folha de S. Paulo, *Investidores querem aprovação*, 12/09/96).

As manifestações efusivas e “vibrantes” de apoio à Emenda da Reeleição providas de representantes do mercado de capitais financeiros impressionavam qualquer observador: primeiro -- conforme já dito no decorrer desta tese --, porque a manifestação de interesse eleitoral por parte de investidores estrangeiros poderia parecer uma espécie de intervenção na soberania⁸³ nacional; além disso, o direito à reeleição nem sequer constava como um dispositivo constitucional em vigor no Brasil naquele momento,- o que significava uma explícita comemoração à manutenção de um Presidente em um

⁸³ Outras demonstrações de desconsideração da soberania brasileira podem ser percebidas em notas como esta, exposta por meio de análise de importante consultor político brasileiro: “Risco inerente. O que mais inquieta o investidor americano, segundo Murillo Aragão, é a possibilidade de FHC não aprovar a Emenda da Reeleição no prazo previsto. Seria o término antecipado do governo a dois anos do fim do mandato” (Folha de S. Paulo, *Painel*, 22/09/96).

ordenamento jurídico que ainda considerava isso uma ilegalidade (aliás, o termo técnico preciso seria *inconstitucionalidade*, que é mais que um desvio legal, pois coloca em risco todo o aparato de regras que garantem a existência da ordem institucional brasileira). Outro ponto que intriga é o modo como os mercados possuem boas expectativas para a manutenção de FHC no poder – por conta de suas posturas voltadas para a busca da estabilidade econômica, todavia possuem uma paradoxal desconfiança sobre lisura ética da conduta do Presidente em relação aos bancos estaduais e aos políticos locais (a reportagem utiliza o termo “‘comprar’ votos para a reeleição”), num sentido de que há conveniência em mantê-lo no poder mesmo sustentando desconfiança sobre a honestidade do Presidente.

Além dos bons augúrios dos agentes de mercado sobre o Governo de FHC, a expressividade da equipe econômica em plena campanha eleitoral fazia inflarem as expectativas sobre a economia. Fechava-se o elo entre duas partes - a equipe econômica presente em altos postos diretivos do Estado e os agentes do mercado de capitais financeiros -, uma comunicação que impressiona o modo de pensar. Em todos os argumentos e informações utilizadas para sustentá-los, encontra-se neste texto (publicado dez dias após a citada postura “vibrante” dos mercados) uma impressionante expressão de opinião praticamente igual à dos mercados:

O cenário otimista projetado pelo governo corre alguns riscos políticos e econômicos.

A própria equipe econômica estabeleceu alguns limites que, se forem ultrapassados, acenderão a luz vermelha dentro do governo.

O maior risco político está relacionado à votação da Emenda da Reeleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

A equipe torce para que a emenda seja aprovada logo no início de 97. Isso geraria um clima positivo, aumentando o volume de investimentos externos no Brasil.

Os técnicos temem, porém, que o Palácio do Planalto ceda muito às pressões fisiológicas dos partidos em troca da reeleição. Por exemplo, autorizando condições excessivamente favoráveis na rolagem das dívidas dos Estados, que somam cerca de R\$ 90 bilhões. (Folha de S. Paulo, *Equipe econômica quer reeleição aprovada logo*, 22/09/96).

Em consonância com a “coincidência” de encontro de opiniões entre burocratas do Estado e agentes dos mercados, outras duas informações são importantes para melhor entendimento do contexto. A primeira – passada pelo próprio governo – era de que o crescimento econômico projetado para 1997 era de 5% (Folha de S. Paulo, *Governo prevê crescimento de 5% em 97*, 22/09/96), e a segunda é o impactante dado de que a inflação de setembro era concretamente a mais baixa desde o ano de 1958 (Folha de S.

Paulo, *Inflação é a mais baixa desde 1958*, 20/09/96). Com um resultado efetivamente criado pelo governo (apesar da projeção, o PIB de 1997 foi de 3,4%) ou explorado por conta da forte expressividade da inflação menor em quase quarenta anos, percebe-se que houve a intenção de utilizá-los para fins de melhora das expectativas sobre a economia em pleno período eleitoral, algo que poderia ser visto como passível de proveitos para os aliados de FHC que estavam em disputa por votos. Além disso, havia nesses números a possibilidade de o governo fazer um aceno para os mercados e para a sociedade de que as ações promovidas na economia por FHC provocariam efeito sobre o crescimento – um ponto a mais para que o governo ganhasse tónus político e aumentasse a sua capacidade de induzir o congresso a apoiar as reformas constitucionais, afirmando que elas seriam a base do amplo crescimento a ser desenvolvido nos anos seguintes – ou seja, reafirmando a retórica da estabilidade.

Esse cenário de inflação baixa e prognóstico de crescimento econômico exposto pela retórica da estabilidade era fortemente encampado também pelo empresariado brasileiro. A Confederação Nacional da Indústria (CNI) assumiu posicionamento em defesa da reeleição de FHC quando da campanha das eleições municipais (Folha de S. Paulo, *CNI apoia segundo mandato*, 26/09/96). Também em pleno processo eleitoral, no mês de setembro de 1996, em uma solenidade que pouco tinha a ver com o “assunto reeleição” (era um evento relativo à reforma do Poder Judiciário), as duas maiores organizações empresarias do Brasil manifestaram-se em prol da emenda:

O Presidente da Fiesp, Carlos Eduardo Moreira Ferreira, anunciou que vai "ajudar no que for possível" para que a Emenda da Reeleição seja votada e aprovada pelo Congresso.

(...)

Já o Presidente da Firjan, Eduardo Eugênio Gouvêa Vieira, lançou a proposta de reeleição de FHC durante seminário sobre novos polos de exportação. "Somos todos passageiros do Boeing do crescimento econômico pilotado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso e pelo ministro (Francisco) Dornelles", disse Gouvêa Vieira.

Em seguida, arrematou: "Estou certo de que a sociedade brasileira aguarda com ansiedade a renovação da carteira de habilitação desses pilotos por mais quatro anos" (Folha de S. Paulo, *Fiesp e Firjan apoiam a reeleição de FHC*, 24/09/96).

Um detalhe desse evento que precisa ser destacado é menção ao ministro e deputado licenciado Francisco Dornelles (PPB-RJ). Correligionário de Maluf mas articulado com a base de FHC no Congresso, Dornelles servia de importante intermediador entre o governo e essa parcela do empresariado, além de ser uma espécie de pivô de apoio do governo no Legislativo. A proximidade com Dornelles era estratégica ao governo, pois contribuía para o aumento do cerco a Maluf promovido por FHC.

Diante desse conjunto de perspectivas e indicadores é que se chegou ao mês de outubro de 1996, o momento de votação do primeiro turno das eleições municipais. Alguns dias antes das votações (ocorridas em três de outubro) tudo indicava que o candidato de Paulo Maluf chegaria com uma curva de votos estável de 38% das intenções para o primeiro turno e 56% de votos em simulação de segundo turno com Luiza Erundina (Folha de S. Paulo, *Pitta e Erundina devem disputar 2º turno em SP*, 28/09/96), algo que se confirmou na votação do dia três, com um resultado de aproximadamente 45% dos votos válidos. A primeira reação de Maluf com o resultado manifestou-se em duas decisões: “[Maluf] irá processar judicialmente o ministro Sérgio Motta (Comunicações) e abrirá fogo contra a reeleição” (Folha de S. Paulo, *Motta e Maluf trocam insinuações de corrupção; Fortalecido, Maluf decide abrir fogo contra projeto de reeleição de FHC*, 04/10/96). Consta nas suas declarações imediatas à eleição de Celso Pitta que iria pressionar o ministro do partido (Francisco Dornelles, Ministro da Indústria e Comércio de FHC) para declarar-se contrário à reeleição em 1998, e que estava animado para forçar a bancada do PPB a tomar postura efetivamente contrária à reeleição no Congresso Nacional.

Para além dos embates entre o ministro, Maluf e a reeleição, é importante perceber a tônica de algumas interpretações a respeito da vitória do indicado direto por Maluf no primeiro turno das eleições de São Paulo. Segundo a análise de Celso Pinto, um jornalista especializado em questões de economia, os mercados estavam prevendo o fim de uma série de temores referentes a Maluf, -- visto como um político que vencera as eleições e que poderia atrapalhar o Governo de FHC com uma proposta “desenvolvimentista” que poria o Real em risco:

(...) o governo já conseguiu uma vitória junto aos mercados: minimizar o significado de uma eventual vitória de Celso Pita, em São Paulo. Há alguns meses, havia um largo consenso que uma vitória de Pitta poderia enterrar o projeto de reeleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Os próprios líderes tucanos endossavam cálculos de que uma vitória de Pitta poderia engordar o partido de Maluf, o PPB, com algumas dezenas de deputados do PFL e outro tanto entre partidos que hoje apoiam o governo. Maluf se consagraria como líder da oposição ao governo, comandaria derrota do projeto de reeleição e consolidaria um projeto “desenvolvimentista” para se contrapor ao crescimento medíocre e ao aumento do desemprego gerado pela política oficial. As reformas seriam paralisadas e aumentaria a incerteza sobre o futuro. Hoje, o consenso é inteiramente diferente no mercado. A maioria endossa a versão do Planalto de que a vitória em São Paulo faz Maluf crescer, mas não o transforma num líder nacional. A reeleição é dada como certa: a surpresa será se ela não passar (Folha de S. Paulo, *A eleição e os mercados*, 4/10/96).

Pobre do “desenvolvimentismo”, que passara a ser uma proposta de política econômica à mercê da ascensão de um político como Paulo Maluf, pois deixara de ter outras referências na política nacional! Essa previsão dos mercados alinhava-se com a medida a ser tomada por meio de atos do governo na dinâmica política no Legislativo. Como os mercados sentiam a tendência a aprovar a Emenda da Reeleição a partir daquele mês de outubro de 1996 – independentemente do resultado eleitoral paulistano no segundo turno –, o governo começava a desligar-se do ritmo de disputa da arena eleitoral municipal e a avançar rumo aos passos seguintes para as disputas na arena legislativa para a aprovação da PEC da reeleição no Congresso.

Retornando a apontamento presente na passagem acima citada, percebe-se que o posicionamento do PT naquele momento era de ambiguidade em relação ao que deveria ser feito após aquelas eleições. Embora a sua tradição à esquerda indicasse que era um partido de referência no enfrentamento ao Governo de FHC, percebe-se que as opiniões dos agentes do mercado financeiro indicavam que o perigo do modelo de desenvolvimento pautado na estabilidade da moeda brasileira estava em Paulo Maluf, e não nos petistas. Tendo em vista a incapacidade do PT de protagonizar a disputa política naquele momento, alguns caciques petistas identificavam que precisavam ser mais pragmáticos nas administrações municipais que adquiririam a partir daquele momento, para tentar chegar às eleições de 1998 com a impressão de que a capacidade administrativa do partido estaria acima do rótulo de “(...) ‘luta-contra-o-neoliberalismo’ como bandeira eleitoral” (Folha de S. Paulo, *Painel*, 04/10/96).

Com o resultado do primeiro turno e o alinhamento entre o consenso do mercado e a conjuntura política favorável à reeleição, as posições de FHC e seus ministros no processo eleitoral passaram a ser de discrição e diminuição dos conflitos. Diz-se que FHC primeiro determinou que o partido assumisse uma posição de neutralidade para o segundo turno, indispondo-se com Sérgio Motta, que comprara briga com Maluf em defesa do candidato do partido – José Serra – e que indicara o apoio a Erundina para o segundo turno (Folha de S. Paulo, *FHC libera apoio a Pitta; PPB sai à frente no segundo turno*, 05/10/96). A tentativa de nova distensão em relação a Paulo Maluf e à bancada do PPB no Congresso parecia ser a finalidade da investida em suposta neutralidade eleitoral naquele momento, por meio de articulação promovida pelo Ministro de Assuntos Políticos, Luiz Carlos Santos, o mentor do posicionamento.

Apesar de o primeiro aceno tomar o rumo da neutralidade, já que não fazia mais sentido ao PSDB expor-se aos embates eleitorais, o desembarque dos tucanos dos conflitos deu-se por meio de uma divisão de apoios e declarações atravessadas relativas às eleições de São Paulo. Alguns do partido diziam-se apoiadores ou simpáticos a Erundina, outros, a Pitta. O segundo turno ocorreria em quinze de novembro de 1996, e a petista conquistou os apoios individuais dos Presidentes do PDT e do PSDB, Leonel Brizola do Rio de Janeiro e Teotônio Vilela – que desceu das Alagoas para São Paulo em apoio à candidata. Ambos haviam sido ironizados por Paulo Maluf pouco menos de um mês antes da votação, chamando-os de “sem votos” (Folha de S. Paulo, *Maluf ironiza apoio de líderes “sem voto” do PSDB a Erundina*, 18/10/96).

Enquanto o Presidente do partido defendia Erundina individualmente, o Presidente da República comportava-se de maneira dúbia. Primeiro liberou os apoios, em busca de aparente neutralidade no segundo turno, mas de fato distanciou-se da candidata petista e conseqüentemente aproximou-se do malufista (Folha de S. Paulo, *PT não acredita mais em apoio do PSDB em segundo turno*, 09/10/96). As fissuras no PSDB adquiriram um caráter interestadual por conta da liberação de apoios ao candidato malufista, pois se tratava da eleição no mais importante reduto político municipal brasileiro. O ex-ministro Ciro Gomes – àquela época, ainda filiado ao PSDB – fez afirmações ásperas sobre o posicionamento de FHC: “‘Sua obsessão pela reeleição o faz partir para um incoerente apoio a uma força como o Maluf, que nós satanizamos desde nossa origem’, afirmou Ciro, que classificou a reeleição como um ‘tumulto institucional’” (Folha de S. Paulo, *Ciro critica FHC por autorizar apoio a Pitta e defende voto em Erundina*, 15/10/96).

Entre o cinismo e o jogo duplo há uma tênue linha que corre o risco de ser cruzada constantemente. Ao findar o processo eleitoral, no dia da votação em segundo turno que confirmou a vitória de Celso Pitta para a prefeitura de São Paulo, FHC dirigiu-se à cessão eleitoral na qual vota em São Paulo e teve o seguinte comportamento: “(...) chegou ao dia da eleição espalhando pelos seus assessores que ‘seria Luiza Erundina a mais identificada com o Presidente’. Mais importante, [no] dia da eleição, votou à vontade para as câmeras – em Erundina” (Folha de S. Paulo, *Até 98*, 16/11/96). Entre blefes e cartadas, FHC escondeu o jogo até o final e prosseguiu na tentativa de não se indispor com nenhum dos lados naquele momento (novembro) em que se retomavam os

debates sobre a Emenda da Reeleição e se adentrava no momento crucial no processo legislativo.

6.4 Imperiosidade, anomia e moedas ilícitas: a ordem política atômica e os microcosmos dos últimos eventos do processo legislativo da Emenda da Reeleição

As negociações comezinhas necessárias para a manutenção da ordem política no Brasil não são novidades inventadas pelo processo legislativo de aprovação da Emenda da Reeleição. Conforme exposto no terceiro capítulo desta tese, trata-se de uma realidade advinda da cultura política e da forma ideológica que foram historicamente desenvolvidas no país e percebidas pelos mais diversos teóricos, considerados na presente tese como baluartes de uma expressão que perpassa suas teorias: a atividade política brasileira sustenta uma sensível ordem dominada por átomos políticos com certo nível de vida abstrato em relação ao resto da sociedade e de equilíbrio de poder estabelecido entre eles, calcado no rodízio de papéis e funções. A ciranda comportamental dos atores políticos envolvidos no processo de aprovação da Emenda da Reeleição segue essa lógica, sobretudo nos momentos decisivos para a aprovação da PEC nas duas casas legislativas.

Perceber-se-á a seguir que entre definições *imperiosas* da supremacia do Governo de FHC sobre o Congresso Nacional (algo ocorrido desde os primeiro lances, na Comissão Especial para apreciação da matéria) e a situação de *anomia* expressa nas conspirações parlamentares de membros da base aliada de FHC no Congresso – sobretudo, do PMDB – e nos conflitos diretos com a contraditória oposição (antipática ao *modus operandi* do governo em aprovar o instituto reeleitoral, porém multifacetada), emerge a aprovação de uma matéria controversa, com ares de suspeição por conta do uso de ilicitudes para atender aos interesses de manter FHC por mais quatro anos à frente da presidência da República.

Nos momentos particularmente tratados pelo presente subcapítulo, as negociações miúdas do jogo político sobrepuseram-se às negociações travadas pelos ideários partidários ou ideológicos. A retórica da estabilidade dava a coesão necessária para a aprovação da emenda, mas era necessário agir tendo em vista seus desdobramentos práticos.

Os desdobramentos práticos da retórica da estabilidade estão contidos nas *moedas políticas* utilizadas nas negociações político-decisórias do momento. Esta metáfora tem uso adequado ao avanço global das relações mercantis e financeiras daquele momento histórico – caracterizado pelos primórdios da estabilização monetária brasileira. Trata-se de uma percepção presente também nas expressões dos observadores que vivenciaram o processo⁸⁴, de modo que se constitui em um termo com significado compartilhado pelos viventes do período. A prática de aprovação da matéria constitucional estava permeada por negociações baseadas em quatro tipos de *moeda*: 1) as *moedas de interesse*, utilizadas para captação de apoio em grupos políticos (bancadas alinhadas por meio de interesses presentes em *lobbies* de grupos sociais diversos) e nas disputas internas no Poder Legislativo (para suprir os interesses dos parlamentares que possuem projetos políticos ligados à ascensão na estrutura de poder do próprio parlamento); 2) as *moedas administrativo-orçamentárias*, relacionadas à distribuição de cargos e emendas parlamentares; 3) as *moedas regimentais*, constituídas por estratégias e táticas de ação intrainstitucional utilizadas pelos grupos no estrito processo legislativo; 4) as *moedas ilícitas* – curiosamente, os valores em reais (a moeda que servia de suporte para a estabilização dos preços gerais nas negociações de bens e serviços no país) transferidos a deputados a fim de comprar seus votos no processo legislativo da Emenda da Reeleição. A ordem política atômica adquiriu coesão no momento mais candente de aprovação da Emenda da Reeleição por intermédio dessas moedas.

O momento de findar de hiato processual e retorno das atividades legislatórias referentes à PEC 01/1995 iniciou-se pouco depois do primeiro turno das eleições municipais de 1996, com o ato da presidência da Câmara dos Deputados que criou a Comissão Especial⁸⁵ para apreciar o conteúdo da Emenda da Reeleição. A primeira manifestação de discussões sobre a emenda nos bastidores foi marcada por desencontros entre dois de seus mais importantes condutores: Luís Eduardo Magalhães e Sérgio Motta.

⁸⁴ É apropriado usar as expressões “moeda” e “custo” relacionadas a “política”. Elas são reiteradamente encontradas em uma busca de formas léxicas relativas à atividade política do governo de FHC na imprensa do período (Jornal do Brasil, *Canais da Anarquia*, 12/02/95; *Sistema viciado favorece fraude na saúde*, 03/09/95; *Governo vai de PT na Previdência*, 07/01/96; *Alta Ansiedade*, 23/10/96; *Gastos com aposentados anularão a reforma*, 07/12/97; Folha de S. Paulo, *Vem pra Caixa você também*, 26/04/95; *Reeleição ou morte*, 15/10/96; *FHC tem mais poder com nomeações do que Clinton*, 16/12/96; *FHC faz crítica à intermediação de recursos do Orçamento*, 10/12/96). Condiz assim com uma categoria de análise portadora de significados para os viventes do período e de sentidos expressos tanto para agentes quanto para observadores.

⁸⁵ A Comissão Especial era criada para dar parecer sobre PEC e sobre proposições que versavam sobre matérias de competência de mais de três comissões temáticas (BRASIL, 1997: 43).

Às vésperas da criação da comissão, eis o que se dizia entre os que vasculhavam as entranhas da política brasileira:

Motta está chateado com o esforço do PFL para comandar a aprovação da reeleição de FHC. Reclama para si a paternidade da estratégia. "A ideia de aprovar logo sempre foi defendida por mim", afirma. O fato é que ficou para o PFL o rótulo de partido condutor da reeleição de FHC. O principal agente dessa articulação é o Presidente da Câmara, Luís Eduardo Magalhães (PFL-BA). (Folha de S. Paulo, *Ciúmes na reeleição*, 02/10/96).

Delineava-se assim uma “diarquia” que ora disputaria os louros de uma provável aprovação, ora colaboraria entre si para que o processo lograsse êxito. Em um pólo de poder situava-se o clã Magalhães, com sua extensa rede de influência no Legislativo; no outro se encontravam Sérgio Motta e outros políticos achegados ao *staff* ministerial de Fernando Henrique e à cúpula do PSDB. Seus fins eram similares, porém as intervenções políticas às vezes manifestavam-se de maneira concorrencial.

Essa “diarquia” precisava equilibrar-se entre os diversos interesses presentes no processo. O polo encabeçado pelos Magalhães começou a atividade de retorno da emenda dispersando informações acerca dos encaminhamentos que o Presidente da Câmara daria ao processo. Ao mesmo tempo em os Magalhães assumiam que a votação da emenda deveria ocorrer antes das eleições presidenciais das duas casas legislativas, eram inoculadas informações apócrifas junto à imprensa que indicavam sinais de que a emenda seria votada na Câmara somente em fevereiro de 1997 (Folha de S. Paulo, *Fevereiro é a nova data-chave para a reeleição*, 14/10/96), após as eleições das duas mesas diretivas do Legislativo Federal. Isso era decisivo e precisava ser resolvido, pois naquele momento havia um casamento de competências e interesses entre a ocupação da presidência da Câmara por Luís Eduardo Magalhães - que por obrigação de cargo era responsável por encaminhar a emenda para as deliberações e votações - e a predisposição de seu pai a tornar-se Presidente do Senado naquele mês (ACM começara a sua campanha exatamente naquele mês de outubro de 1996, conforme: *Jornal do Brasil, Disputa no Congresso dificulta projeto para reeleição de FH*, 13/10/96).

Os outros políticos que cobiçavam as presidências das duas câmaras legislativas federais eram figuras que ocupavam espaços em outros partidos da base de FHC, que necessitava dirimir diferenças entre eles e administrar pacificamente o conflito na base. Os governistas que mostravam a cara naquele momento eram os deputados Michel Temer (PMDB-SP), Wilson Campos (PSDB-PE) Inocêncio Oliveira (PFL-PE) e Luis Carlos Santos (PMDB-SP), e os senadores Jader Barbalho (PMDB-PA), Íris Rezende (PMDB-

GO), Élcio Álvares (PFL-ES) e Hugo Napoleão (PFL-PI). Alguns deles comprovaram ter lançado as intenções iniciais somente para pressionar o governo ou os colegas a mostrarem atenção aos seus interesses (como no caso de Inocêncio Oliveira e de Hugo Napoleão, que receberam a atenção que queriam de seus partidos e não foram candidatos), mas outros se lançaram e ampliaram a confusão no governo (como foi o caso de Wilson Campos, parlamentar que insistiu em ser candidato e atraiu atenções de políticos do baixo clero, e principalmente de Íris Rezende, uma figura que atraía apoios no PMDB e provocava dissenso até aquele momento em relação à adesão do partido ao governo de FHC). Em suma, ficava clara a divisão entre o PFL e o PMDB na disputa pelas duas funções de chefia do Poder Legislativo.

O jogo de disfarces políticos estava começando. Luís Eduardo Magalhães assumiu posição pública que uniu temporização e execução da tarefa. Ele enfrentou as contrainformações que circulavam sobre a Emenda da Reeleição afirmando o seguinte: “é preciso votar a reeleição antes da sucessão na Câmara para evitar que a discussão seja contaminada pelas mágoas dos derrotados” (Jornal do Brasil, *Disputa no Congresso dificulta projeto para reeleição de FH*, 13/10/96). Já seu pai, que estava livre da responsabilidade de conduzir o processo decisório naquele momento e pleiteava a presidência do Senado, tomou como um dos primeiros atos de campanha a divulgação do apoio de José Sarney (PMDB-AP), provocando celeuma entre os peemedebistas (naquele momento José Sarney era o Presidente do Senado, e ACM tinha sido Ministro das Comunicações em seu mandato presidencial. (Jornal do Brasil, *Dilema de Sarney*, 27/10/96).

Isso provocou a reação do PMDB, que agiu contra os avanços de ACM diretamente junto de FHC. As lideranças peemedebistas deixaram claro que o Presidente da República e o PSDB no Congresso deveriam apoiar um dos nomes peemedebistas para a eleição nas casas. Receosos de perder uma das chefias, embora nos primeiros meses estivessem divididos quanto aos nomes que apoiariam (o apoio a Íris Rezende para a presidência do Senado, o primeiro definido pelo partido, foi feita somente em dezembro de 1996), eles deixaram explícito a FHC que poderiam migrar para a oposição ao governo (Folha de S. Paulo, *PMDB ameaça ir contra FHC se perder Senado para ACM*, 23/10/96; *PMDB só vai votar a favor da reeleição se presidir a Câmara*, 24/10/96).

Além do introito de articulações relativas à eleição da presidência das duas casas, o momento que se avizinhava do segundo turno das eleições municipais também tinha o terreno de atuação política começando a revolver-se por meio de articulações subterrâneas, com informações fechadas entre os participantes e inacessíveis, entre as lideranças regionais que apoiavam a reeleição. Não propriamente por debaixo da terra, mas pelo contrário, por meio de voos que cortavam os céus do Brasil, essas articulações subterrâneas eram travadas por fieis aliados de FHC que buscavam estreitar vínculos com políticos tendentes a serem afeitos a FHC, mas que demandavam conversas e negociações políticas para embarcarem na defesa da Emenda da Reeleição.

Avesso às disputas entre seus correligionários no Congresso Nacional, o governador do Rio Grande do Sul, Antonio Britto (PMDB), foi o principal articulador a reunir-se a portas fechadas com líderes regionais. Suas articulações foram assim descritas:

O governador do Rio Grande do Sul, Antônio Britto (PMDB), está viajando pelo país para conversar com outros governadores do PMDB. Britto esteve na semana passada gastando seu tempo -e o dinheiro de quem pagou o deslocamento do jatinho fretado que o transportava- em locais bem distantes dos pampas.

Almoçou no sábado com o governador Valdir Raupp (Rondônia), em Porto Velho. Encontrou-se também com Wilson Martins (Mato Grosso do Sul) e Dante de Oliveira (Mato Grosso) em seus respectivos Estados.

Os próximos da sua lista para este fim-de-semana são Divaldo Suruagy (Alagoas), José Targino (Paraíba), Garibalde Alves Filho (Rio Grande do Norte) e Mão Santa (Piauí).

(...)Britto estaria, a pedido de FHC, amarrando o apoio formal dos governadores à Emenda da Reeleição.

O gaúcho nega. "Não posso amarrar o que já está amarrado", alega. De toda forma, Britto faz um trabalho messiânico sobre a reeleição. O assunto sempre aparece. E ele explica do que se trata a emenda. Sua fala é recheada de palavras invocando apenas convicções ideológicas.

Nas entrelinhas, o governador viajante permite ao interlocutor inferir sobre resultados concretos de um apoio firme à reeleição. (Folha de S. Paulo, *O enviado especial de FHC*, 18/10/96).

Do que se sabe sobre as negociações de Britto, há somente menções a um “trabalho messiânico-ideológico” de convencimento para a aprovação da emenda. Sabe-se que isso não tem eficácia por si só: todos podem “inferir sobre os resultados concretos de um apoio firme à reeleição” - o que pode transformar-se numa moeda política conhecida e desejada por esses políticos: o repasse de recursos orçamentários da União para estados e municípios.

Na mesma linha viajante de Britto, o próprio Presidente da Câmara trabalhava em defesa da Emenda da Reeleição, mas o público a ser persuadido era outro. Luís Eduardo

Magalhães intensificou suas atividades em busca de aglutinação de deputados em prol da Emenda da Reeleição:

As empresas de táxi aéreo vão engordar suas receitas no final do ano. O crescimento da economia é a razão principal. Mas as articulações para garantir a aprovação da reeleição de FHC também ajudam.

O Presidente da Câmara dos Deputados, o mudo Luís Eduardo Magalhães (PFL-BA), fala muito nos bastidores. E já decidiu que é necessário encher aviões de deputados em caravana pelo país.

Esses jatinhos pela reeleição serão vistos com frequência depois do dia 15 de novembro, quando terminam de vez as eleições municipais. (Folha de S. Paulo, *Jatinhos da Reeleição*, 20/10/96).

Sem detalhes quanto às finalidades da campanha em favor da PEC da reeleição empreendida por Luís Eduardo, pode-se imaginar que a aglutinação desses políticos também não seria feita de maneira distinta daquilo que serve como dínamo propulsor do sistema de governo brasileiro: negociações políticas baseadas em emendas ao orçamento e em distribuição de cargos na administração pública.

A necessidade de distribuir cargos e recursos para a aprovação da Emenda da Reeleição era explicitada desde o início dos trabalhos. Isso dava certa regularidade ao comportamento dos atores políticos e servia para dar previsibilidade tanto ao governo quanto à oposição - a qual necessitava referenciar-se para conduzir melhor a estratégia de resistência àquela proposta. Desta feita, a começar pela movimentação política dos Magalhães, no início do retorno do processo legislativo da PEC 01/1995 a sinalização dos parlamentares era dada individualmente por meio de um jogo de “esconde e mostra”, dentro da lógica de *stop and go* utilizada pelos legisladores para barganhar com o governo acerca de suas demandas. Ainda não havia um acirramento de tensões que pudesse fazer o processo de negociação descambar em anomia decisória, mas começava assim um jogo de posições que podia confundir o governo e impor-lhe a necessidade de “investir” mais na aprovação da emenda. Adere-se à proposta da reeleição aqui e recua-se acolá, de modo a tornar o comportamento dos legisladores confuso para o cálculo de apoios do Executivo (e isto é estrategicamente imprescindível para a condução do governo), que fica obrigado a investir no Congresso Nacional por meio de moedas administrativas e orçamentárias.

Logo no início do retorno aos trabalhos do processo legislativo da PEC 01/1995, uma pesquisa realizada pelo Datafolha com 502 parlamentares (do total de 594 do Congresso Nacional) indicou que o instituto da reeleição em si tinha amplo apoio, mas

que a implantação da reeleição para 1998 encontrava resistência entre os parlamentares. 77% dos entrevistados foram favoráveis à emenda, mas somente 39% defenderam a validade do instituto nas eleições que viriam. Como uma emenda constitucional só pode ser aprovada por 3/5 dos votos da Câmara e do Senado, algo correspondente a 60% do Congresso Nacional, percebe-se que havia um sinal de insatisfação e de joguete de posições entre os parlamentares da base aliada do governo. Outra questão vem à tona com a desagregação dos dados: 53% dos senadores diziam-se favoráveis à emenda para 1998, enquanto entre os deputados esse percentual era de 37%; 26% dos congressistas do PFL diziam-se contrários à emenda para 1998, e 33% dos peemedebistas a apoiavam (Folha de S. Paulo, *77% dos parlamentares são favoráveis à reeleição*, 20/10/96).

Tal como expresso na distribuição percentual sumariamente descrita acima, o jogo de posições entre a base aliada e o governo parecia seguir um roteiro que envolveria blefes e demonstrações de apoio não tão claras. Nesse sentido, o jogo de esconde-esconde produzido pelos parlamentares compreende um pouco do que é individualmente descrito neste breve texto, demonstrando as entranhas do resultado acima disposto:

O telefone celular do deputado toca durante o almoço no Congresso. Do outro lado da linha, um pesquisador do Datafolha quer saber a sua opinião sobre a Emenda da Reeleição.

Como resposta, o deputado solta um "depende". "Depende do quê?", questiona o pesquisador.

Aí, vem um discurso. Depende de uma reforma política, tem que ser aprovado o voto distrital misto etc.

Na segunda pergunta, se o Presidente Fernando Henrique Cardoso tem direito à reeleição, o deputado continua no "depende, ainda não me defini". Visivelmente incomodado, o parlamentar suspira aliviado quando desliga o telefone. E, sem rodeios, solta o seguinte comentário: "Puxa vida, eu estava me escondendo desse pessoal. Eu não queria responder a essa pesquisa. Era melhor que eles colocassem lá 'não foi encontrado'. Não era hora para isso."

A reação do deputado é apenas uma mostra de um grupo dentro do Congresso que, por enquanto, prefere fazer o jogo do esconde-esconde.

Esse grupo pode ser dividido em duas turmas. Uma que lidera um grande número de parlamentares e prefere não anunciar o seu voto para evitar rachas entre seus aliados. É um grupo pequeno, formado pelos líderes partidários.

A outra turma, enorme, vai se "decidir" apenas na última hora. Esse pessoal, na verdade, quer é barganhar o seu voto em troca de favores. Então, nada melhor do que se dizer indefinido. Na hora final, um carguinho aqui, uma verbinha ali. E, num passe de mágica, o deputado define um votinho lá.

Segundo a pesquisa Datafolha publicada ontem, pelo menos 72 parlamentares podem integrar esse bloco. Sem falar numa (boa) parcela dos 162 que são a favor da reeleição, mas não para o Presidente FHC.

Por mais que o Planalto negue, a reeleição será usada como um verdadeiro balcão de negócios. (Folha de S. Paulo, *A turma do depende*, 21/10/96).

No jogo de posições relativo à aprovação da emenda, outro ponto servia para gerar tensão ou distender as relações entre Executivo e Legislativo em torno da PEC

01/1995: competência para promover a mudança na Constituição. Seria possível um plebiscito ou um referendo sobre o assunto? Nesse sentido, a maioria dos parlamentares consultados pelo Datafolha fazia questão de posicionar-se contrariamente à consulta popular, pois assim se manteria numa condição em que seu apoio seria imprescindível para a aprovação da matéria:

A maioria folgada dos congressistas (59%) é contra a ideia de fazer um plebiscito antes de decidir se Presidentes podem ou não concorrer a mais um mandato. A oposição é maior no Senado (66%) que na Câmara (58%). A tese só obtém maioria junto à oposição: 64% da bancada do PT e 63% da do PDT. Mesmo no PPB, partido de Paulo Maluf, prefeito paulistano e um dos maiores defensores do plebiscito, só 35% são a favor da consulta popular. A maioria (53%) quer decidir o assunto no Congresso (Folha de S. Paulo, *Parlamentares são contra a consulta*, 20/10/96).

A necessidade intrínseca de fazer um jogo de cena devia-se ao anseio por emendas e cargos, e o governo movimentava-se para isso. Imediatamente após o segundo turno das eleições, enquanto se aquecia a mobilização da base aliada para o andamento processual da PEC 01/1995, o Governo de FHC começou a negociar um montante de R\$ 2,5 bilhões do orçamento de 1997 para repasse em forma de emendas orçamentárias (Folha de S. Paulo, *Governo negocia emendas de R\$2,8 bi*, 16/11/96).⁸⁶ Mesmo com o jogo, percebe-se que o Governo de FHC conduzia o processo decisório, e que, embora com um dispêndio bilionário, havia relativo equilíbrio nas intervenções.

Outro item presente no rol das moedas político-administrativas manejadas pelo Governo de FHC para fins de governabilidade diz respeito à reforma ministerial que seria promovida em 1997. Coincidindo com o movimento de retorno dos trabalhos do processo da PEC da reeleição, o governo projetava uma espécie de casamento entre a eleição das mesas diretoras da Câmara e do Senado na redistribuição de vagas no *staff* ministerial. A ideia inicial de FHC parecia ser a de acomodar duas lideranças aliadas em ministérios: colocar Michel Temer (PMDB-SP) no Ministério da Justiça, no lugar de Nelson Jobim, que iria para uma das vagas no Supremo Tribunal Federal (STF), e Inocêncio Oliveira (PFL-PE) no Ministério da Saúde, no lugar de um ministro demissionário naquele momento (o famoso cirurgião Adib Jatene), ou o Presidente da Câmara em final de mandato (Luís Eduardo Magalhães) em alguma vaga. A intenção de FHC parecia ser a de aproximar duas lideranças legislativas daqueles partidos para ampliar seu poder sobre as suas bases parlamentares, e de manter sua influência junto à presidência da Câmara através de algum aliado preferencial (o Ministro de Assuntos Políticos, deputado

⁸⁶ Isso correspondia a algo em torno de 0,8% das despesas orçamentárias de um ano antes, em comparação com o orçamento de 1996 (Folha de S. Paulo, *Serra anuncia corte no orçamento de 96*, 04/05/96).

licenciado Luís Carlos Santos, parecia ser esse aliado) (Folha de S. Paulo, *FHC quer Santos na direção da Câmara*, 08/11/96). Ao final, essa reforma ministerial restringiu-se ao Ministro da Saúde, e quem assumiu esta pasta em 1997 foi José Serra, egresso do pleito municipal de 1996. Por fim, outra reforma ministerial seria realizada somente em maio de 1997, esta até mais importante para a manutenção da influência sobre o PMDB, quando foram incluídos no staff ministerial o deputado Eliseu Padilha (PMDB-RS) e o senador Íris Rezende (PMDB-GO) – isso será visto em maior profundidade ao final do presente capítulo.

Todos esses movimentos introdutórios somavam-se a uma conjuntura econômica problemática para um país que tinha ministros vociferando em prol de um crescimento econômico de até 9% em 1997, como previa Antonio Kandir, e algo aproximado disso, como previa Pedro Malan. Ironicamente, o movimento político de *stop and go* promovido no processo de governabilidade combinava-se com o mesmo que acometia a economia brasileira no período. A possibilidade de trancamento do crescimento econômico brasileiro era uma desconfiança que emergia por conta dos resultados do balanço de pagamentos brasileiro, em especial por conta do déficit na balança comercial daqueles anos (Folha de S. Paulo, *Déficit comercial poderá frear economia*, 27/10/96) – como exposto em detalhes nos dois primeiros capítulos da presente tese. O risco de recessão incomodava, mas a retórica da estabilidade parecia o bálsamo da manutenção do *status quo* e da crença irrefutável de que a reeleição de FHC seria suficiente para a manutenção do estado de coisas daquele momento.

Quanto às moedas regimentais, tem-se a parte mais rígida e menos afeita a negociação (e mais tendente a disputas) no seio institucional. As moedas regimentais perfaziam-se como as partes mais imperiosas das intervenções do governo em prol da reeleição: elas eram absolutas e pouco maleáveis, bastava que fossem ativadas com base no regimento. Para utilizar expressão própria da teoria monetária (KRUGMAN;WELLS, 2007 :631), as moedas regimentais são mais usadas como *reservas de valor* pelos atores políticos – diferentemente das outras moedas políticas, mais utilizadas como *meios de troca* entre os agentes participantes dos processos decisórios –, sendo amealhadas e guardadas em poupança, lançando-se mão dos dispositivos regimentais para o exercício de poder sobre o outro baseando-se naquilo que pode identificar um grupo de políticos como “maior” ou “menor” no Congresso. O regimento serve para distinguir quem tem

mais espaço nas comissões temáticas, quem tem direito a selecionar um representante para participar do colégio de líderes ou para exercer a prerrogativa de fala nas sessões.

A primeira moeda regimental “resgatada” da reserva de valor e utilizada efetivamente para pacificação do processo legislativo da PEC da reeleição foi a alocação de parlamentares na Comissão Especial para apreciação da matéria. Essa comissão foi criada no dia 23 de outubro de 1996, e o regimento da Câmara versou sobre a distribuição da quantidade de assentos por partido em proporção ao tamanho das bancadas partidárias. Na comissão da reeleição, a distribuição das trinta vagas ficou da seguinte forma: o PMDB ficou com seis vagas; o PFL, o PPB e o PSDB com cinco vagas cada; o PT, com três vagas; o PTB, com duas vagas; o PL, o PSB, o PDT e o PCdoB com uma vaga cada. A ocupação de vagas na comissão era vista como fundamental nas repercussões na imprensa do período, mas não para deliberações, e sim, para as votações de fato. Essas escolhas revelaram-se bastante eficazes.

Imaginava-se que a composição de forças da coalizão do governo estava escalando nela algo entre 17 e 19 deputados definitivamente favoráveis à reeleição. O relator da comissão foi escolhido pelo PFL, que indicou José Múcio Monteiro Filho (colega de bancada partidária e estadual de Mendonça Filho, o proponente da PEC 01/1995) para a função, enquanto o PMDB escolheu como Presidente da atividade o ex-ministro de FHC Odacir Klein (do mesmo PMDB gaúcho do governador Antonio Britto): ““Não fui convidado. (...) Sou a favor da reeleição, em todos os níveis, inclusive para os atuais ocupantes”, disse Klein ontem à tarde. [Com isso, ele] Está indicado.” (*A comissão especial*, 22/10/96). A situação na Comissão parecia resolvida desde a sua criação⁸⁷ por meio do apoio total dos membros do PMDB que foram escalados, o que foi garantido com a condição de que o Governo de FHC e o PFL apoiassem o nome de Michel Temer para a presidência da Câmara, por conta da articulação junto ao PPB, que estava em curso e deveria ser garantida não por meio de uma posição formal do partido – declarando-se convencionalmente favorável ou contrário à emenda – mas por meio da liberação dos

⁸⁷ Para se ter uma ideia de como o encaixe de apoios resolveu *a priori* os encaminhamentos em prol do governo na Comissão Especial: “os 24 integrantes de partidos governistas que integram a comissão especial da reeleição são mais fiéis ao governo do que a média das suas próprias bancadas (...) eles disseram “sim” em 86,4% das 20 votações de emendas constitucionais de interesse do governo em 95 e 96. A média em seus partidos foi de 80%. (...) Mesmo no PPB, que antecipa a tendência de votar contra a reeleição, o índice de apoio ao governo foi alto. A média do partido foi de 77,8%, enquanto a média dos integrantes da comissão foi de 85,7%. (...) No PMDB, que aprovou 74,1% das propostas governistas, a média na comissão foi reduzida por João Natal (GO). Ele apoiou só 61,9% das emendas. Sem ele, a média do PMDB na comissão seria de 84,5%. (...) Quatro deputados do PFL, quatro do PSDB e dois do PMDB nunca votaram contra o governo” (*Fidelidade ao governo marca comissão*, 15/11/96).

seus quadros para fazerem escolhas individuais sobre o assunto (Folha de S. Paulo, *Governo conta com 21 pró-reeleição*, 29/10/96).

Com a maioria regimental garantida, o governo precisava pensar sobre aspectos formais relativos à emenda. Simplicidade era a palavra-chave utilizada pelos condutores do processo legislativo no momento em que este processo foi retomado, com a constituição da Comissão Especial. Nesse sentido, a moeda regimental de que se utilizava a base de apoio de FHC era manter em suas mãos Comissão Especial e determinar a sequência dos trabalhos. Isto se faria por meio de uma proposta amplamente conciliadora, que daria condições de reeleição imediata e sem necessidade de desincompatibilização também para prefeitos e governadores a partir da promulgação da PEC aprovada, e sem que se adentrasse em temas espinhosos e mais amplos, como o sistema eleitoral (mantido até o ano de 2015 como majoritário para eleições executivas e senatoriais e proporcional para demais eleições legislativas) e a fidelidade partidária (esta somente solucionada por meio de decisão sobre a constitucionalidade de uma norma resolutiva criada em 2007 pelo TSE, e definida como constitucional pelo STF em 2008 nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) n.º 3999 e 4086, garantindo aos partidos políticos o direito a mandatos eletivos). Assim, a intenção do Governo de FHC ao tratar da Emenda da Reeleição consistia em abordar somente o estrito direito à reeleição imediata para detentores de mandatos no Poder Executivo:

(...) quanto mais simples (a proposta de mudança na Constituição), melhor. "O negócio agora é garantir a aprovação da reeleição", resumiu o líder do PFL, Inocêncio Oliveira (PE), depois de uma reunião com o Presidente da Câmara, Luís Eduardo Magalhães (PFL-BA), e o futuro relator do projeto, deputado José Múcio (PE). O relator está disposto a barrar qualquer dispositivo extra à Emenda da Reeleição, que garante ao Presidente, aos governadores e prefeitos a possibilidade de disputar um segundo mandato sem que eles precisem se licenciar do cargo. Os aliados governistas querem evitar entrar na discussão da reforma política, considerada polêmica, que trata de temas como voto distrital, voto facultativo e a fidelidade partidária. Insistem em rejeitar a proposta de um plebiscito. (Folha de S. Paulo, *PFL quer reeleição, mas rejeita reforma*, 18/10/96).

A partir dessa conformidade regimentalmente favorável à aprovação da PEC na comissão, os opositores buscaram contra-atacar por meio daquilo que detinham de informações desestabilizantes sobre a normalidade do processo. Restava aos opositores da emenda a possibilidade de apelar para as contradições intrínsecas presentes na própria coalizão do governo, em meio ao atomismo político definidor de movimentos de avanços e recuos nos apoios. A primeira medida do PT para enfrentar o problema deu-se por meio da proposta de um referendo sobre o assunto. Ela possuía um leque transversal de

apoios, contendo desde parlamentares do PT a deputados do PPB (como Delfim Netto, PPB-SP), do PTB (por meio do vice-líder do governo na Câmara, Rodrigo Palma, do Mato Grosso), do PMDB (o Presidente nacional da sigla, Paes de Andrade, do Ceará) e do PFL - representado por Régis de Oliveira, de São Paulo, um deputado *outsider* no partido. Além deles, chamavam atenção as assinaturas de Henrique Eduardo Alves (PMDB-PB) e Jofran Frejat (PPB-DF), pois ambos eram respectivamente o primeiro e o segundo vice-Presidente da CCJ da Câmara dos Deputados (*PT obtém apoio para referendo da reeleição*, 31/10/96).

Os movimentos políticos de oposição eram contidos por reação dos condutores da emenda no sentido de apelar para questões técnicas concernentes a ela. A intenção do governo seria

(...) tentar fazer com que a sucessão presidencial de 1998 passe longe dos debates.(...) [em] audiências mais técnicas, sobre o funcionamento da reeleição em países que a admitem. 'Não tenho nada contra audiências públicas, mas temos que ver para que servirão: para antecipar o debate sucessório ou para entendermos como funciona o mecanismo', afirmou Klein" (*Aliados de FHC dizem querer um debate técnico*, 02/11/96).

Para isso, a condução das discussões e votações por parte de Luís Eduardo Magalhães e seus correligionários passava pela esterilização dos encaminhamentos, de modo a distanciar a contrariedade já eliminada pelo acúmulo de boas condições regimentais estabelecidas pela preponderância de aliados.

Uma imagem do processo legislativo da Comissão Especial da Emenda da Reeleição pode ser apreciada no imbróglio atinente à exigência de quarenta sessões de análise do texto. No começo de novembro de 1996, num tumulto ocorrido na Câmara um deputado petista rasgou o regimento da casa, indicando por ato literal que a base do governo não precisava cumprir as regras do Legislativo. Assim foi descrito o caso:

A sessão de ontem da Câmara foi marcada por tumulto, pelo fato de contar prazo para a votação da emenda que permite a reeleição de Fernando Henrique Cardoso. O deputado Chico Vigilante (PT-DF) bateu o microfone no chão e rasgou o regimento da Câmara no plenário, onde havia menos de 20 parlamentares. Pelo regimento, é necessária a presença de 51 deputados na Casa (não no plenário) para a abertura das sessões.

A Secretaria Geral da Mesa informou que 52 deputados haviam registrado presença antes da sessão. Vigilante tentou impedir sua realização argumentando que alguns deputados haviam apenas passado pela Câmara. Como não estavam mais na Casa, não havia quórum.

Nilson Gibson (PSB-PE), escolhido pela Secretaria da Mesa para presidir a sessão, negou o pedido e abriu os trabalhos. Vigilante continuou protestando: "Essa é uma sessão 'fantasma'. É como uma sessão espírita. O pai-de-santo diz que está cheio, mas ninguém vê".

(...)

A comissão tem até 40 sessões ordinárias para votar o projeto. O governo quer

encerrar as discussões na comissão ainda neste ano para votar a emenda em janeiro. (Folha de S. Paulo, *Votação da emenda acaba em tumulto; deputado do PT rasga o regimento*, 05/11/96).

Ao invés de aprofundar as discussões acerca de um caminho diferente – porém propositivo – a ser tomado em relação às reformas constitucionais e à Emenda da Reeleição⁸⁸, reações de destempero como a supracitada serviam somente para desgastar o discurso de oposição à Emenda da Reeleição, e não para angariar apoios em um terreno fundamental: a expressão de apoio público ao governo de FHC, indicado por resultados de pesquisa de opinião.

Em meio à proposta de “simplicidade” na mudança constitucional por parte da base de apoio de FHC, uma brecha regimental emergiu no início dos trabalhos e serviu como tentativa da oposição de segurar a tramitação da PEC. O PT descobriu que o relator José Múcio Monteiro (PFL-PE) fora signatário da PEC 01/1995, o que o impediria de assumir relatoria da proposta. A primeira reação do Presidente da Câmara foi recusar-se a atender à solicitação de substituir o relator (Folha de S. Paulo, *PT ameaça ir ao STF para mudar relator*, 08/11/96); mas, percebendo ser aquela uma briga política menor, o PFL resolveu substituir Múcio pelo tácito e jovem deputado Vic Pires Franco (PFL-PA), que conduziu o relatório até a sua votação final, em janeiro de 1997. O deputado Inocêncio Oliveira se referia ao momento como de necessidade de aglutinar apoios na “(...) base (governista) [que] não foi totalmente trabalhada. Não conversamos com todos os deputados. A discussão seria prematura” (Folha de S. Paulo, *Base do governo troca relator da reeleição*, 19/11/96). A posição de Vic Franco foi de grande frieza em relação às pressões estabelecidas pelos políticos opositores, declarando que desde muito tempo era favorável ao direito à reeleição imediata e que não era autor da proposta por “falta de oportunidade” e garantindo o andamento pacífico e imperioso do processo legislativo na Comissão Especial (Folha de S. Paulo, *Novo relator diz que não fará mudanças*, 20/11/96).

Como o efeito não esteve a contento da oposição, a tática utilizada na sequência foi atrasar a tramitação da PEC 01/1995. Recursos protocolados em conjunto pelos deputados Chico Vigilante (PT-DF, o mesmo que rasgara o regimento da Câmara em sessão anterior) e Adylson Motta (PPB-RS, próximo de Paulo Maluf no partido)

⁸⁸ Com exceção do deputado José Genoíno, que enfrentava individualmente o governo por meio de discurso que apelava para reformas mais amplas e superação do fisiologismo estatal por meio de aperfeiçoamentos institucionais (Folha de S. Paulo, *A desmedida do governo*, 24/05/96).

alegaram falta de quórum em uma das sessões de encaminhamento do assunto (Folha de S. Paulo, *Oposição tenta atrasar tramitação*, 15/11/96). A estratégia não deu certo, o que obrigou os deputados de oposição a partirem para outros meios.

Numa rápida passagem por detalhes de tramitação do processo legislativo da PEC 01/1995, percebe-se que foram apresentadas quinze emendas ao projeto original.⁸⁹ Quando do vencimento do prazo para a apresentação de emendas, no dia 19/12/96, as apresentações de cada uma delas foram feitas, respectivamente, por José Genoíno (PT-SP, emenda 01), Valdemar Costa Neto (PL-SP, emenda 02), Bonifácio de Andrada (PTB-MG, emenda 03), Gerson Peres emenda (PPB-PA, emenda 04), Adhemar de Barros Filho (PPB-SP, emenda 05), João Natal (PMDB-GO, emenda 06), Edinho Bez (PMDB-SC, emenda 07), Beto Mansur (PPB-SP, emenda 08), Carlos Nelson (PMDB-SP, emenda 09), Maria Elvira (PMDB-MG, emendas 10 e 11), Paes Landim (PFL-PI, emendas 12 e 15), Silvio Torres (PSDB-SP, emenda 13) e Fernando Lyra (PSB-PE, emenda 14).

O ano encerrava-se em meio a essa grande quantidade de emendas. Embora a maioria absoluta da Comissão Especial indicasse ser favorável ao direito à reeleição imediata, a maioria das emendas firmadas foram feitas por parlamentares pertencentes a partidos de posição dúbia (PMDB e PPB) em relação ao Governo de FHC e à emenda. Esses parlamentares, embora fossem majoritariamente simpáticos ao governo, eram pressionados por suas bancadas partidárias para expressarem alguma proposta de mudança na PEC. Outra polêmica que atravessava a virada de 1996 para 1997 dizia respeito à convocação para a sessão extraordinária do Congresso Nacional marcada para janeiro de 1997. Feita por Luís Eduardo ao final do ano, através de solicitação de competência regimental do Poder Executivo, havia uma polêmica em torno da legalidade dos trâmites da PEC da reeleição naquela sessão que viria, pois sua inserção não havia ficado explícita no pedido enviado por meio de mensagem de FHC, que mandara em seguida uma segunda mensagem de convocação (Jornal do Brasil, *Reeleição aparece disfarçada*, 21/12/96). Ao final, a controvérsia encerrou por não receber intromissão do STF sobre a validade da convocação, não obstante reclamações de parlamentares a respeito da forma como fora feita, conforme alegação de inconstitucionalidade vinda do senador Josaphat Marinho (PFL-BA).

⁸⁹ Algo que pode ser conferido em:

<<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=24953>>>.

O Congresso Nacional foi convocado para sessões extraordinárias em janeiro de 1997, nas quais foi aprovado o relatório de Vic Pires Franco e definiu-se quais emendas à PEC 01/1995 seriam aceitas. Conseguiu-se nelas a coesão de apoio por meio do peso da moeda regimental no processo decisório: a ampla manifestação de supremacia por parte dos favoráveis à emenda. De todas as emendas propostas, só foram aceitas as de n.º 10 e 14 (ambas de deputados favoráveis à Emenda da Reeleição), e as de n.º 02, 04, 05, 06 e 07 foram parcialmente aceitas, sendo todas elas de autoria de parlamentares do PMDB e do PPB. Pode-se interpretar desse acatamento da Comissão Espécie uma espécie de sinal que servia somente para passar alguma impressão de que os dois partidos estavam sendo “ouvidos” por ela (apesar de as aprovações terem sido parciais, para que não se deturpasse a simplicidade da emenda). Outro detalhe condiz com o caráter “imperial” da poderosa composição da coalizão de governo na Comissão Especial.

Havia outras propostas de reeleição na Câmara dos Deputados, mas as moedas regimentais serviram para solapá-las. Todas as demais PECs relativas ao tema foram engolfadas pela PEC “simplificada” (PEC 01/1995) de autoria de Mendonça Filho e relatada por Vic Pires Franco, tornando-se materiais acessórios (“apensados”) utilizados somente se fossem convenientes para a PEC principal. O uso do peso decisório da mesa diretora da Câmara dos Deputados fica evidente nos seguintes fatos: a PEC 54/1995, que foi proposta por Edinho Araújo (PMDB-SP, aliado de Michel Temer) e cujo conteúdo era similar ao da PEC 01/1995), e a PEC 86/1995, de Adylson Motta (PPB-RS), proponente de uma emenda constitucional mais simples ainda que a PEC 01/1995 (restrita à reeleição presidencial), foram as únicas apensadas em inteiro teor. Foram apensadas parcialmente a PEC 58/1995 de Adhemar de Barros Filho (PPB-SP e malufista), a PEC 113/1995, de José Rocha (PFL-BA, aliado de ACM, mas proponente de algo mais amplo - a unificação das eleições municipais junto das demais), a PEC 161/1995, de Arnaldo Madeira (PSDB-SP, com um texto mais confuso e menos preciso), a PEC 172/1995, de Edson Queiroz (PPB-CE, com uma estranha proposta de direito à eleição e reeleição específica de analfabetos para o Poder Executivo) e a PEC 222/1995 de Tete Bezerra (PMDB-MT), que simplesmente autorizava a reeleição de mandatários, sem especificar se quem tivesse assumido um mandato por seis meses antes da reeleição estaria ou não enquadrado no caso de disputar uma reeleição.

Como pode ser percebido no resultado da Comissão Especial, houve um movimento de engolfamento imperial das matérias em que tanto o governo de FHC quanto o condutor do processo legislativo na Câmara (o PFL de Luís Eduardo Magalhães) pareciam gozar de ambiente amistoso para assim proceder. Por esse resultado, tem-se a confirmação de que a articulação pró-Emenda da Reeleição era deveras forte desde o início, com um trabalho pouco conflituoso na Comissão Especial. Tendo sido transcorrido o trâmite processual na tranquila comissão, havia indicação de que o desfecho para a aprovação da emenda seria tranquilo.

No entanto, o prosseguimento do presente texto de tese recua para antes da aprovação descrita na reunião de meados de janeiro de 1997 para tecer maiores explicações sobre a articulação dos apoios políticos que levariam a uma série de eventos tensos ocorridos antes da votação em primeiro turno da Emenda. Atentar-se-á para o contexto que antecedeu a aprovação do relatório. Em seus acontecimentos estaria o gene do que viria a ser decorrido em forma de anomia geradora dos conflitos que se sucederam em janeiro. Percebe-se que paradoxalmente havia uma combinação entre ambiente favorável e uma série de microconflitos no parlamento para serem resolvidos antes da aprovação.

Os ambientes político e econômico estavam propícios para a aprovação do relatório da Comissão Especial e a votação da emenda em primeiro turno⁹⁰ no plenário da Câmara. Na economia, no mês de dezembro, quando da definição da convocação extraordinária, projeções indicavam que o índice de inflação do ano seria inferior a 10% (Jornal do Brasil, *Impacto nos índices*, 13/12/96). Outro indicador expresso perante a opinião pública do período diz respeito à taxa de desemprego entre a população brasileira economicamente ativa. Esta taxa vinha em queda desde março de 1996 - quando marcava 6,39% -, chegando a 4,56% entre outubro e novembro e até janeiro de 1997 (Jornal do Brasil, *Taxa de desemprego caiu para 4,56%*, 04/01/97).

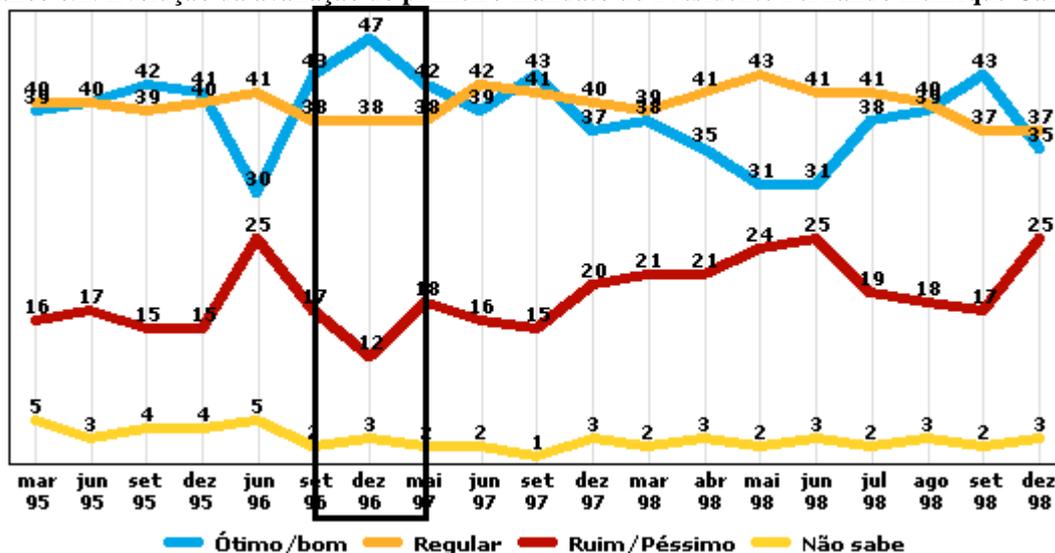
Houve também lances de uso de *moeda de interesse*, em que foram contemplados interesses de grupos de pressão específicos: um incremento fiscal que viria do aumento do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) causou atrito com a bancada ruralista no Congresso Nacional (Folha de S. Paulo, *Ruralista quer votar contra a*

⁹⁰ Esse o teste decisivo, pois a votação em primeiro turno tradicionalmente aplaina os apoios para a votação em segundo turno, com acordos pré-fixados entre as partes, e pelo fato de a votação no Senado possuir um ambiente mais amistoso em relação à emenda desde os meses de outubro e novembro de 1996, conforme já visto nesta narrativa

reeleição, 21/11/96) – o que fora resolvido porque FHC cedeu às pressões e diminuiu a alíquota de já ínfimos 1,5% para 0,45% sobre as propriedades territoriais de até cinco mil hectares (Jornal do Brasil, *Congresso aprova aumento de ITR*, 19/12/96). Outro ponto de pacificação de conflitos às vésperas da convocação extraordinária foi a mobilização de forças do governo para apagar incêndios entre membros do *staff* administrativo do governo e parlamentares do PPB que teriam seus sigilos bancários no Banco do Brasil quebrados por Eduardo Jorge Caldas, Secretário Executivo de FHC, o que irritou o Presidente da República, que queria agradar aos pepebistas (Jornal do Brasil, *Intriga no governo irrita Fernando Henrique*, 16/12/96).

As condições relativas à popularidade de FHC também indicavam a existência de um ambiente que favorecia a ação “imperial” de sua base legislativa no Congresso. Pesquisas de avaliação do primeiro mandato de FHC no Datafolha indicavam que não era difícil para um parlamentar defender o governo naquele período: o vale mais baixo da curva de ruim-péssimo situava-se no mês mais próximo da convocação extraordinária – dezembro de 1996, e o pico de aprovação do mandato com avaliação popular de ótimo/bom foi no mesmo mês (Datafolha, *FHC encerra mandato com reprovação maior do que aprovação*, 15/12/2002).

Gráfico 6.1: Evolução da avaliação do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso



Fonte: Datafolha, *FHC encerra mandato com reprovação maior do que aprovação*, 15/12/2002.

Apesar dos bons ares do momento, a atividade política não podia parar. As negociações em torno das moedas políticas para o atendimento de interesses na Câmara e de demandas administrativo-orçamentárias exigiram do governo muita atenção, pois eram excessivamente tensionadas por causa da pluralidade de interesses entre os átomos

políticos, principalmente por conta do comportamento do PMDB, que tinha uma ala deflagrada em rebelião contra o Governo de FHC e disposta a utilizar a votação da PEC 01/1995 para chamar a atenção do governo. Algumas lideranças do partido, como o ex-governador de São Paulo Orestes Quéricia e o deputado federal e Presidente da legenda Paes de Barros (PMDB-CE) tinham amplo poder na organização da máquina partidária, e utilizaram esse poder: marcaram uma convenção nacional do partido para o dia doze de janeiro, para decidir sobre várias posições oficiais do partido, inclusive a relativa à reeleição.

A complexidade da articulação do governo consistia na estranha dificuldade de negociar com os partidos da base, sobretudo com o PMDB. Na tentativa de vencer sua resistência, o governo usava moedas administrativo-orçamentárias como meio de negociar os parlamentares do partido. A primeira delas foi o chamado “pacto com Michel Temer”, uma arma muito importante e efetiva para as relações políticas do momento, pois se tratava de um apoio para a presidência da Câmara que cobrava em contrapartida o apoio à Emenda da Reeleição (Jornal do Brasil, *Acordo adia votação da reeleição*, 04/01/97). Uma das garantias dadas desde o início do ano era o Ministério dos Transportes, que seria entregue a um representante significativo do PMDB no Legislativo (Jornal do Brasil, *Em formação o novo governo*, 09/01/97) o que só foi efetivamente resolvido no decorrer do ano. O Presidente FHC entrou também no corpo-a-corpo com parlamentares, acompanhado de seu Ministro-Chefe da Casa Civil, Clóvis Carvalho. A recepção direta de parlamentares do PFL, PTB, PSDB, PPB e (principalmente) do PMDB preenchia a agenda de um estadista que se desviava de declarações públicas sobre o tema, mas que trabalhava junto com sua equipe ministerial de modo a “atender pedidos dos parlamentares” (Jornal do Brasil, *Convenção política do PMDB deixa todo o governo de prontidão*, 09/01/97). A mobilização política do Governo de FHC tornaria possível conter defecções de apoios à PEC 01/1995 presentes no foco de pluralismo exacerbado condizente com a realidade de um partido excessivamente regionalizado e fragmentado como o PMDB.

Apesar da mobilização especial às vésperas da Convenção do PMDB, uma extensa gama de pedidos era protocolada no Palácio do Planalto, não se restringindo a requerimentos do partido. Essa seria a estratégia para vencer as lideranças peemedebistas contrárias, como também a ampla pulverização dos átomos políticos que compunham a

base aliada de FHC, a qual se constituía principalmente de parlamentares do PMDB, embora outros partidos também ocupassem espaço. No ritmo de barganhas em torno da matéria, houve espaço para políticos do PPB de Rondônia solicitarem o asfaltamento da BR-346, para políticos de PFL e PTB do Mato Grosso solicitarem repasses orçamentários para hospitais, para políticos do PMDB mineiro receberem emendas para atender a desabrigados pelas chuvas e para parlamentares do PFL paulista reclamarem cargos federais, já que Mario Covas⁹¹ havia desalojado correligionários deles após as eleições municipais de 1996 (Folha de S. Paulo, *Deputados barganham votos a favor da reeleição de FHC*, 09/01/97). Sabe-se que as moedas administrativo-orçamentárias são legalmente utilizadas para a composição da coalizão presidencial no Congresso Nacional, mas pelos exemplos supracitados se pode inferir a quantidade de pedidos – que chegava ao limite entre legalidade e ilegalidade, quase adentrando a última modalidade de moeda política utilizada: a moeda ilegal, sobre a qual se tratará melhor na parte final do presente capítulo.

A convenção do PMDB ocorreu em Brasília, no dia doze de janeiro de 1997. Era evidente que os caciques peemedebistas iriam utilizar quaisquer procedimentos para que o resultado do encontro fosse conforme exigiam os seus interesses. Houve desde votação dupla até expressões incertas nas cédulas de votação que servia para consultar o interesse das bases. A insólita situação foi assim escrita:

O governo Fernando Henrique Cardoso foi derrotado ontem na Convenção Nacional do PMDB. O partido recomendou voto contra a reeleição e aprovou um requerimento que propõe o adiamento da votação sobre o tema para depois do dia 15 de fevereiro. Os favoráveis à reeleição tiveram de responder ainda a outra pergunta, especificamente sobre os atuais detentores de mandato. Houve 190 votos a favor e 136 contra -como a soma (326) supera 229 votos, percebe-se que muitos convencionais contrários também votaram duas vezes. A cédula incluiu ainda uma pergunta sobre consulta popular: a proposta de plebiscito teve 76 votos e a de referendo, 49. A opção "nenhum dos dois" teve 236. Como o partido não fechou questão a respeito da reeleição, a recomendação e o requerimento sobre o adiamento serão apenas um referencial aos deputados e senadores. Mas constituem-se em mais um complicador para o governo, porque poderá influenciar votos de alguns parlamentares (Folha de S. Paulo, *Convenção do PMDB vota contra a reeleição*, 13/01/97).

⁹¹ Com seu estilo político autêntico e avesso ao afrouxamento de princípios, Mário Covas era contrário à Emenda da Reeleição no início da 50ª legislatura e dizia que não seria candidato caso ela fosse aprovada. Com o passar do tempo, ao final de 1996, Covas passou a apoiar a Emenda da Reeleição e a defender a candidatura de FHC em 1998, mas sem dizer se ele seria candidato ou não (Folha de S. Paulo, *Maluf está com medo, afirma Covas*, 29/11/96). Em setembro de 1997 Covas passou a assumir a possibilidade de candidatar-se, após uma série de reuniões em que foi pressionado por FHC (Folha de S. Paulo, *Covas fala com FHC e volta a negar a candidatura*, 22/09/97). Por fim, sua candidatura saiu vitoriosa em 1998.

O evento teve uma série de pequenos choques envolvendo Orestes Quércia, Marcelo Barbieri do PMDB-SP (um deputado que fazia a função de seu braço-direito), Michel Temer (PMDB-SP), Íris Rezende (PMDB-GO, pré-candidato à presidência do Senado Federal e contendor de ACM na disputa), Antônio Britto (governador do Rio Grande do Sul) e Aloysio Nunes Ferreira, à época, deputado federal pelo PMDB e depois Ministro da Justiça no segundo mandato de FHC. A Convenção foi assim descrita:

(...) O requerimento sobre o adiamento foi aprovado num golpe do vice-Presidente do partido, deputado Marcelo Barbieri (SP), que presidia a convenção e é ligado ao ex-governador paulista Orestes Quércia. Foi aprovado por voto simbólico, enquanto os governadores e líderes do partido negociavam numa sala da Câmara. Os governistas tentaram derrubar o requerimento. Chegaram a pensar em aprovar outra moção (ou requerimento) que tornasse a primeira sem efeito. Desistiram por questões regimentais e porque tinham minoria em plenário. Os governadores e líderes foram surpreendidos pela votação quando procuravam uma saída consensual sobre o calendário da reeleição. Os governadores e o líder na Câmara, Michel Temer (SP), candidato a Presidente da Casa, queriam votar nesta semana. O senador Iris Rezende (GO), candidato a Presidente do Senado, e o Presidente nacional do partido, deputado Paes de Andrade (CE), queriam o adiamento da votação para depois das eleições das presidências da Câmara e do Senado. (...) Iris disse que havia se convencido na noite anterior, por volta das 22h, da necessidade de adiamento da votação. Sem isso, o Governo de FHC daria apoio ao candidato do PFL à presidência do Senado, Antonio Carlos Magalhães (BA). O candidato do PMDB afirmou que chegou a esta conclusão após conversar, no sábado à noite, com o líder do PSDB no Senado, Sérgio Machado (CE), e com o líder do governo no Senado, José Roberto Arruda (PSDB-DF). O governador Antônio Britto (RS), articulador da reeleição, disse que concordava com as ponderações dos senadores, mas fez uma ressalva: a palavra do Presidente FHC não estaria sendo reproduzida pelos seus líderes. "Me dá até nojo quando eu vejo os jornais. É o Presidente dizendo uma coisa e seus líderes dizendo outra. Lá no Rio Grande não é assim. Quando o governador fala, todos respeitam", disse Britto. Naquele momento, o deputado Aloízio Nunes Ferreira (SP) entrou na sala e informou que a moção havia sido votada. (Folha de S. Paulo, *Convenção do PMDB vota contra a reeleição*, 13/01/97).⁹²

Ao final, pode-se dizer que o estardalhaço da convenção/confusão do PMDB serviu para protelar a votação da Emenda da Reeleição. O evento assustou políticos do PFL, como Inocêncio Oliveira⁹³ – que passou a crer na popularidade do governo como caminho para sedimentar a aprovação (Folha de S. Paulo, *Plebiscito é a única saída, na avaliação dos pefelistas*, 14/01/97) –, e os vinculados ao grupo de Michel Temer, que

⁹² Outros meios de comunicação reportaram as confusões do evento também como algo problemático para a continuidade da votação da Emenda da Reeleição de FHC: "(...) Atônito, na opinião de integrantes do comento do PMDB e do PFL, Fernando Henrique estaria disposto a rever o tamanho da participação dos peemedebistas no governo, caso não consiga votar a emenda ainda este mês" (Jornal do Brasil, *FHC vê decisão como rompimento; Quércia volta a liderar*, 13/01/97). Interpretando o caso, entre ruídos e ouvidos moucos repletos de segundas intenções, percebe-se que tal efeito comunicativo da Convenção poderia servir aos dois lados: o PMDB dava o recado de que necessitava de mais atendimentos, e o PFL e FHC indicavam que essa rebelião poderia prejudicar a participação do PMDB no governo.

⁹³ Credo na popularidade do governo, os aliados de FHC aventavam a possibilidade de um plebiscito como última alternativa caso o *ideal* de aprovação no Congresso Nacional não ocorresse: "Antonio Carlos Magalhães (BA) disse que o governo tem duas fórmulas para decidir a reeleição. A ideal, segundo ele, é manter o apoio do PMDB ao governo e aprovar a reeleição ainda hoje na comissão e até o final de janeiro em dois turnos na Câmara. A fórmula alternativa será colocada em prática caso o PMDB rompa com FHC: aprovar a reeleição por meio de um plebiscito." (Folha de S. Paulo, *FHC ameaça PMDB e quer votação na comissão hoje*, 14/01/97).

solicitaram a Luís Eduardo Magalhães mais tempo para a votação da emenda para uma melhor organização dos aliados (Jornal do Brasil, *PMDB provoca uma reviravolta no Congresso*, 13/01/97; Folha de S. Paulo, *Governo cede ao PMDB e adia reeleição*, 16/01/97). Assim, teve-se em meados do mês a descrita aprovação fácil da PEC 01/1995 na Comissão Especial, com o resultado de dezenove votos contra onze; mas o governo recolheu-se para melhor organizar os avanços seguintes da tramitação (Folha de S. Paulo, *Comissão aprova reeleição e governo atrasa calendário*, 16/01/97).

À parte a Convenção do PMDB, a oposição mobilizava-se dentro de seus limites para barrar a Emenda da Reeleição, porém ela parecia reagir tal qual um homem que estivesse sendo estrangulado: com o passar do tempo, o andamento do processo legislativo aumentava o estrangulamento e retirava o seu oxigênio, enquanto sua fraqueza aumentava quando reagia fazendo esforço para respirar. A reação deixava gradativamente de ser uma saída de emergência e se tonava um movimento que consumia as suas forças, tendendo a levá-lo à morte. Ver-se-á a seguir que a oposição à emenda era inicialmente detentora de potencial por conta da acachapante vitória do prefeito eleito Paulo Maluf em São Paulo e pela força da imagem de ética na política que o PT deixava transparecer, mas que foi estrangulada ao longo do tempo, encerrando o processo legislativo tentando respirar por meio de uma alternativa que lhe consumiu as energias: a defesa de um referendo com o qual entregou a vitória ao estrangulador do processo legislativo, o Governo de FHC.

Antes das desavenças na convenção peemedebista, um dos principais opositores de FHC começou o tratamento de um câncer. Logo depois de transmitir a cadeira de prefeito de São Paulo para Celso Pitta, Paulo Maluf submeteu-se a uma cirurgia de retirada da próstata em virtude de um tumor maligno. Mesmo em convalescência por uma semana em virtude da cirurgia, Maluf retomou a atividade política um dia após a operação, passando dias fazendo articulações políticas pelo telefone do hospital em defesa de um plebiscito sobre a Emenda da Reeleição e reunindo-se com sua base de influência no PPB, especialmente com Delfin Netto (PPB-SP), um ícone do desenvolvimentismo brasileiro e figura pouco querida pelos interessados em que o Plano Real “financeirizasse o déficit público” (Jornal do Brasil, *Maluf escolhe Delfin Netto para comandar ação contra a reeleição*, 04/01/97). Maluf, Irredutível às negociações com os interesses do Governo de FHC, teve como resultado de sua atividade ao final daquele momento de

articulação política no hospital o recrudescimento de sua posição em favor do plebiscito, chegando a afirmar que a única chance de a emenda ser aprovada seria a seguinte afirmação – de teor subjetivo: “(...) vão ter de usar métodos espúrios que eu acredito que já não fazem parte do calendário político brasileiro. Os métodos espúrios que alguns ministros estão querendo usar é a volta ao passado que não existe mais” (Jornal do Brasil, *Medo dos ‘métodos espúrios’*, 08/01/97). A última investida de Maluf baseava-se na singela afirmação de que a emenda não tinha “urgência ou relevância” (BRASIL, 1997: 94) para ser inserida na sessão extraordinária do Congresso Nacional que ocorria naquele mês de janeiro. Maluf entrou com um mandado de segurança em nome do PPB (após tanto insistir com os colegas de partido), mas seu pedido foi indeferido em menos de uma semana, sob a alegação de que o STF não iria interferir na independência de outro Poder (Folha de S. Paulo, *Maluf vence PPB e decide ir ao STF contra convocação*, 09/01/97; *Maluf propõe pacto a FHC*).

Ao final, a estrutura política na qual o ex-prefeito de São Paulo se assentava para figurar como o principal adversário político de FHC estava prestes a desmoronar. A CPI dos Precatórios, instituída desde o final de novembro de 1996, tinha como alvo investigativo as negociações de títulos públicos (por intermédio de bancos estaduais em condições precárias de funcionamento naquele período, como o Banespa) de prefeituras e governos estaduais, incluindo o município de São Paulo (*Senado cria CPI para analisar precatórios*, 27/11/96). Na evolução das investigações foram revelados atos irregulares de Paulo Maluf e de seu secretário de finanças Celso Pitta, recém-empossado prefeito paulistano, o que culminou na derrocada política de ambos com o passar dos meses⁹⁴

Ademais, existiam outras manifestações de oposição à Emenda da Reeleição naquele início de janeiro. As condições dos que agiam para contrariar as posições do governo estavam sujeitas a desgastes midiáticos. Um deles recaía sobre o PT, com a denúncia de que o então médico e dirigente do partido Candido Vaccarezza⁹⁵ tinha sido funcionário-fantasma dos vereadores paulistanos José Mentor (PT-SP), Arselino Tatto (PT-SP) e até do malufista Brasil Vita (PPB-SP) desde abril de 1996. Vaccarezza

⁹⁴ O primeiro momento em que Pitta apareceu ligado ao escândalo foi dois dias após a aprovação da PEC da reeleição em primeiro turno da Câmara, conforme reportagem da Folha de S. Paulo, (*BC vê má-fé em operações feitas por Pitta*, 31/01/97), e ao final do mês advieram mais testemunhos em comprovação (Jornal do Brasil, *Funcionário revela operação triangular*, 21/02/97). O mandato de Celso Pitta arrastou-se até o fim em meio à impopularidade e mais denúncias de corrupção, ocorridas em 2000 e delatadas por sua esposa (Nicéa Pitta), prejudicando progressivamente a imagem política de Paulo Maluf (Folha de S. Paulo, *Denúncias podem levar a indiciamento de Nicéa Pitta*, 11/03/2000). Mais detalhes sobre a CPI dos Precatórios vem na sequência do presente capítulo.

⁹⁵ Posteriormente, deputado federal pelo PT nas 53ª e 54ª legislaturas da Câmara dos Deputados.

justificava a atividade de assessor legislativo como uma redistribuição de sua função no serviço público municipal, pois era médico concursado na prefeitura paulistana desde 1984 e estava na atividade legislativa por não concordar com um programa de atendimento médico criado por Paulo Maluf (o Programa de Atendimento à Saúde, PAS). A polêmica acirrou-se com a notícia de que o Presidente do partido naquele momento, o ex-deputado José Dirceu, estava ciente do remanejamento do servidor, algo que certamente desgastou Dirceu e o PT perante a opinião pública (Folha de S. Paulo, *Dirceu sabia que Vaccarezza era 'fantasma'*, 03/01/97); (Jornal do Brasil, *Nomeação de 'fantasmas' compromete PT*, 04/01/97). Ao final, descobriu-se que Vaccarezza trabalhava na sede do PT em São Paulo, exercendo a função de secretário-geral do partido, e não na Câmara de Vereadores. Foi afastado da função pelo PT ao final do mês, mas a imagem do partido ficou manchada: “(...) mais grave do que a denúncia em si é o prejuízo à imagem do PT (...) uma das contribuições positivas do partido ao processo político brasileiro foi a crítica à ‘privatização do estado’, que é a apropriação por interesses particulares da máquina estatal. Esse episódio mostra que a prática do PT choca-se com o discurso” (Jornal do Brasil, *Irregularidade leva Vaccarezza a deixar Secretaria Geral do PT*, 21/01/97).⁹⁶

Esse desgaste de imagem acometia o principal opositor de FHC em pleno momento decisivo para a aprovação da Emenda da Reeleição, mas eles reagiam à supremacia do Governo de FHC no Legislativo lançando mão das moedas regimentais de que dispunham. O contra-ataque petista vinha na forma de mobilização política junto aos opositores. Não fazia diferença o espectro político em que se encontrava o ator político

⁹⁶ Evocando constantemente a conduta ética como o cerne da sua atuação política, e minoritariamente afeito a interesses técnicos relativos à gerência administrativa das instituições públicas ou à elaboração de uma plataforma técnica que pudesse servir de antítese ao Plano Real, o PT daquele tempo preocupava-se mais com a “forma” do que com o “conteúdo”. Embora fundamental, isto era insuficiente para enfrentar o cerne das transformações político-econômicas advindas do momento histórico em que o Plano Real foi implementado (conforme exposto nos dois primeiros capítulos desta tese, o Plano Real veio em um momento histórico de hiperespecialização técnica do “nicho de gestão macroeconômica” da vida social, naquilo que Luhmann (2011) definia como efeito autopoiesis do sistema social, pois uma oposição política de esquerda precisava ter “conteúdo técnico” para auferir ganhos naquele contexto. A “forma ética” era tratada em primeiro plano, por exemplo, até por José Dirceu, Presidente do partido reconhecido por suas intervenções pragmáticas: “(...) as principais marcas do Partido dos Trabalhadores na vida política brasileira são a ética, a transparência e a democracia. São esses atributos que criam as condições para a solidariedade e a unidade de ação entre os petistas, além de distinguir com clareza sua posição diante dos demais partidos conservadores brasileiros” (Folha de S. Paulo, *Marca do PT: a ética*, 08/07/97). Num momento histórico tendente às guerras informacionais de versões dos fatos, há vulnerabilidade para quem trata a “forma ética” como o elemento de primeiro plano e principal marca para atuação política, pois tende a expor para adversários que buscam qualquer pequeno sinal de desvio na “conduta impoluta” de um partido para contradizê-lo. Essa contradição pode provocar facilmente o contrário daquilo que José Dirceu considera sendo a virtude interna do partido: ausência de solidariedade e desunião, algo que pode servir para desestabilizá-lo em momento de necessária união – tais como os ocorridos nos embates pela aprovação da Emenda da Reeleição.

contrário à PEC 01/1995, pois somente a intenção de ser contrário parecia servir de ajuda na mobilização. Nesse sentido, foi criado o Comitê Suprapartidário Contra a Reeleição. O comitê contava com a presença de representantes da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), da CUT e dos partidos PCdoB, PCB e PTB, apesar de este último naquele momento compor bloco com o PFL no Congresso Nacional, o que demonstra a lógica fragmentária atômica que tendia à barganha política com FHC naquele momento. Além deles, Orestes Quércia era uma liderança cortejada pelos mobilizados naquele momento, com um protesto marcado para o dia trinta e um de janeiro (Folha de S. Paulo, *Comitê protesta contra a emenda*, 18/01/97).

Além das alianças esdrúxulas, impressiona o fato de o PT não criar uma estratégia correta para o desempenho desse protesto, pois era sabido que a votação em primeiro turno da emenda ocorreria antes do final de janeiro, período de duração da convocação extraordinária. Então, de que adiantaria um protesto posterior à decisão do Legislativo? Ao final, o protesto não ocorreu e nem se falou mais do dito comitê ou dos protestos do dia 31, e a mobilização só foi registrada por uma parcela ínfima da imprensa, levando-se em conta a importância política do evento para FHC, o qual contou com a presença de seiscentos manifestantes perante o Congresso Nacional em Brasília (Folha de S. Paulo, *PM superestima manifestações populares*, 29/01/97), com a distribuição de cartazes e panfletos em Belo Horizonte (Folha de S. Paulo, *CUT distribui cartazes em protesto em Minas*, 29/01/97).

Diante dos desgastes da imagem do PT e a falta de efetividade das mobilizações oposicionistas, o último suspiro de moeda regimental a ser utilizado pela oposição era apelar para uma consulta popular direta sobre o assunto. A ideia era aventada por parlamentares de outros partidos desde o início dos trabalhos da Comissão Especial, mas fora reavivada pelo senador Pedro Simon no início de 1997 (Folha de S. Paulo, *Partido pode aprovar plebiscito*⁹⁷, diz Simon, 08/01/97). Num editorial a Folha de S. Paulo defendia a ideia (Folha de S. Paulo, *Açodamento*, 08/01/97), e até o Presidente FHC chegou a cogitá-la, para tentar dissuadir Maluf de se opor à emenda, -- mas sem sucesso, pois o ex-prefeito de São Paulo acreditava no fracasso da emenda no plenário do Congresso (Folha de S. Paulo, *FHC propôs*

⁹⁷ A diferença entre plebiscito e referendo diz respeito à ordem procedimental entre consulta popular e decisão legislativa. Se a consulta popular ocorrer antes, cabendo ao legislativo ratificar ou não a escolha das urnas, tem-se um plebiscito; se há uma decisão legislativa antes e uma consulta popular para ratificar (ou não) a decisão a posterior, tem-se um referendo.

Numa última cartada, o deputado Miro Teixeira (PDT-RJ) propôs a inserção de um referendo como item obrigatório da emenda (parte conhecida no processo legislativo como “disposições transitórias” para sua implantação, de modo que a emenda passaria a valer após a apreciação popular), e lideranças como o senador Esperidião Amin (PPB-SC) e José Dirceu (PT-SP) também simpatizaram com a ideia (Folha de S. Paulo, *Referendo é a nova solução de impasse*, 17/01/97). Em termos de estratégia política, o posicionamento do PT e dos demais opositores que defendiam a consulta não parecia ser-lhes útil: era evidente que o governo tinha popularidade suficiente para vencê-los e aplacar os adversários da Emenda da Reeleição (até por isso, FHC nutria certa simpatia pela proposta de referendo). Melancolicamente, a mobilização pelo referendo se encerraria como um endosso de parlamentares opositores à pauta definida pelo Governo de FHC.

A ideia do referendo não desagradava a FHC, que via a possibilidade de conquistar a vitória nele. Além disso, uma consulta popular feita depois da aprovação da Emenda da Reeleição – como é o caso do referendo – valeria como uma oportunidade a mais para consolidá-la e fortalecê-la. No começo do mês, esta parecia ser a posição do Presidente da República:

Quem conversou com FHC diz que ele poderia tratar a reeleição de duas formas. A preferível: fazer um plebiscito e zerar o balcão de negócios. A praticável: tentar resolver a parada na Câmara e no Senado o mais rápido possível. (...) Um interlocutor de FHC diz que ele sabe que, aprovar a reeleição sem plebiscito, significará deixar uma marca nos livros de História: o Presidente que consolidou a estabilidade econômica tomou de assalto a política e mudou a regra no meio do jogo.” (Folha de S. Paulo, *Painel*, 06/01/97).

Uma sondagem nas proximidades da votação da emenda indicava ainda alguma simpatia, mas somente como cogitação que serviria enquanto jogada para atrair os difíceis votos da oposição:

A cúpula tucana trabalha com o seguinte roteiro de prioridades: 1) contornar a crise com o PMDB e votar a emenda ainda em janeiro; 2) persistindo a crise, o governo acena com a realização de referendo, ou até de plebiscito, para atrair votos da oposição; 3) se mesmo assim a aprovação não for assegurada, o governo retira a emenda do Congresso para tentar reapresentá-la no último ano do mandato de FHC (1998) (Folha de S. Paulo, *Para abafar crise, FHC diz que vota a emenda dia 22*, 17/01/97).

Tudo isso significa que a troca de posições entre os atores envolvidos no processo fora de causar vertigem a qualquer observador. O PSDB era contra a consulta popular no início do processo legislativo, mas depois se mostrou favorável, (tanto que o próprio FHC passou a defender um referendo), enquanto o PMDB, que aparentemente aderiria à ideia

da consulta, não a expressou em sua Convenção Nacional, que terminou por incendiar os ânimos e incentivar os parlamentares da base aliada a fazerem barganhas que interessassem ao partido. Depois FHC tentou negociar com Maluf utilizando o referendo como moeda regimental, o entrave não foi resolvido, pois Maluf já não tinha interesse no dispositivo de consulta. Ao final, muitos opositoristas votaram a favor do referendo, unindo lideranças diversas, mas os efeitos do referendo serviriam mais ao governo do que aos próprios opositoristas, tanto que FHC arriscava um apoio à proposta para tentar levar parte deles a votarem a favor da emenda. Todos os lados estavam vertiginosamente desorientados perante essa situação, e a votação em plenário se avizinhava.

Em meio a essa ciranda vertiginosa de posições, na reta final das negociações chegou-se, em meados de janeiro de 1997, a um insolúvel clima de tensão com o PMDB, o que levou o Presidente da Câmara a protelar a votação da emenda, mas FHC e o seu grupo encerraram aquele momento com uma nova postura incisiva quanto aos impasses produzidos por aquele partido. Percebe-se, por exemplo, que as moedas regimentais ou as administrativo-orçamentárias foram insuficientes para captar o apoio de Iris Rezende (PMDB-GO) à Emenda da Reeleição, pois aquele parlamentar queria ganhar poder pleiteando a presidência do Senado Federal: “Se o governo colocar a emenda em votação antes da escolha dos Presidentes da Câmara e do Senado, será para perder”, disse Iris” (Folha de S. Paulo, *Governo vai perder, desafia Iris*, 17/01/97). Apesar de Iris Rezende não ter sido atendido em sua demanda por uma *moeda de interesse* - que lhe possibilitaria a eleição para a presidência do Senado (o que seria impossível, pois ACM também a pleiteava) nem ter restabelecido relações explícitas com o PMDB, FHC passou a ser assertivo quanto à necessidade de votar a matéria (Folha de S. Paulo, *Para abafar crise, FHC diz que vota a emenda dia 22*, 17/01/97).

Algo estaria acontecendo naquela semana entre os dias treze e dezessete, de modo a dar gradativamente convicção ao governo de que a PEC 01/1995 poderia passar na semana seguinte, pois, segundo um observador atento aos movimentos do Palácio do Planalto (o jornalista Fernando Rodrigues), em pleno olho do furacão daquela semana era possível colher as seguintes impressões:

(...) circulava entre governistas a possibilidade de ressuscitar o plebiscito. A ideia foi rapidamente sepultada conforme o dia foi chegando ao fim em Brasília. Era um blefe. FHC quer se ver logo livre dessa história de reeleição. E o caminho mais rápido é o Congresso. Apesar de sempre proclamarem que teriam vitória certa numa consulta popular, os governistas preferem mesmo é convencer deputados em salas

fechadas. Nessas circunstâncias conseguem usar argumentos muito mais concretos, como se sabe. (Folha de S. Paulo, *A altivez do PMDB*, 14/01/97).

Fossem convincentes ou não, os “argumentos muito mais concretos” poderiam ser vistos na votação da Emenda da Reeleição no plenário da Câmara. Esta votação levou ainda uma semana a mais para ocorrer, vindo a consumir-se no dia 28 de janeiro, com 336 votos favoráveis, 17 contrários e 6 abstenções.

Conforme o calendário aprovado em 15 de janeiro, na reunião final da Comissão Especial, a votação ocorreria em primeiro turno no dia 28 de janeiro, e o segundo turno estaria fixado para depois das eleições das presidências de Câmara e Senado – resguardando-se o valor das moedas de negociação de interesse no Legislativo (Folha de S. Paulo, *Comissão aprova reeleição e governo atrasa calendário*, 16/01/97). Dessa forma, pareciam estabilizadas as negociações com as forças políticas ligadas ao PFL do clã Magalhães e do PMDB de Michel Temer. As decisões dos momentos finais eram comparáveis às ocorridas em um final de novela, ou aos negócios ocorridos na base de cheques bancários, como dizia o cronista Clóvis Rossi, indicando quais seriam os pontos nodais do processo decisório naquele momento:

A vida real parece reproduzir a telinha, por mais que o Ibope da reeleição, junto ao público em geral, não seja dos mais elevados, ou porque política não seja um tema popular ou porque o enredo específico da novela da reeleição tenha se mostrado muito pobre. Em todo o caso, políticos, empresários, os chamados formadores de opinião e essa entidade misteriosa batizada de "o mercado" preparam seu estoque de risos e lágrimas para os lances finais de um espetáculo em que parece haver mais Odetes Roithmans, a maior vilã de todos os tempos na TV brasileira, do que Tonis Ramos, o eterno bom moço da telinha. O que se segue é a sinopse dos capítulos decisivos, conforme roteiro preparado pelos atores e autores e os comentários que a Folha ouviu nos bastidores da gravação. 25 a 27 de janeiro - Não há gravações, para descanso da companhia. Mas haverá intensa troca de telefonemas para conferência de contas e estratégias. O governo jura que não há mais nada a negociar. A Folha ouviu, na parte bem-humorada do governo, a comparação entre a CPMF do cheque especial e a reeleição. É só sobre o cheque especial que o contribuinte paga duas vezes a CPMF, quando entra no vermelho e quando cobre o rombo. Os governistas dizem que já pagaram a primeira contribuição, mas há parlamentares que querem um segundo pagamento. Claro que os governistas juram que, por pagamento, deve-se entender apenas o jogo político de preenchimento de cargos, liberação de verbas para obras de todo modo já previstas etc. Mas, da ala ideológica do PMDB, a Folha ouviu que uma das maneiras de atrair deputados para que não votem no dia 28 ou 29 é dizer aos "fisiológicos": "Se vocês não votarem agora, o cacife dobra em fevereiro, porque é a última chance de o governo aprovar a reeleição para FHC". 28 de janeiro - Se houver quórum (257 deputados presentes), começa a discussão da Emenda da Reeleição. Falam, no mínimo, 10 oradores. Repete-se cena levada ao ar em todos os capítulos anteriores: a contagem de votos a favor ou contra (Folha de S. Paulo, *Novela da reeleição entra em fase decisiva esta semana*, 26/01/96).

Na descrição acima, Rossi destaca com bom humor as posições dos agentes relevantes do processo naquele momento e os encaminhamentos a serem feitos, que terminaram num

desfecho dramático e em negociações financeiras. Este processo envolveu políticos, empresários e uma estranha entidade chamada “mercado” - algo próprio daquilo que ditavam os operadores e detentores de capitais no mercado financeiro.

Como a equipe econômica do governo de FHC tinha uma espécie de alinhamento orgânico com agentes do mercado financeiro, algo já expressado no início de capítulo anterior (voltado para a descrição de perfis e características dos apoiadores e contrários à emenda), as manifestações condizentes com os interesses dos mercados tiveram como ponto de origem o Ministério da Fazenda. Na opinião do ministro Pedro Malan, “(...) a aprovação da emenda que permite a reeleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso ‘seria positiva’ para aumentar os investimentos estrangeiros no país. (...) uma decisão favorável do Congresso à Emenda da Reeleição poderia ‘ajudar a reduzir o conteúdo de incertezas’” (Folha de S. Paulo, *Para Malan, aprovação seria positiva*, 28/01/97). Além da forte expressão de ninguém menos do que o Ministro da Fazenda, quando da primeira e decisiva votação da emenda no Legislativo, também o mercado financeiro tinha seus interesses: ganhos baseados em expectativas de manutenção de receituário econômico do Plano Real. Um dia depois da aprovação, o índice Bovespa indicava variação positiva em 1,2% no dia da votação, estabelecendo um montante de negociações que ultrapassou a casa dos seiscentos milhões de reais naquele dia (Folha de S. Paulo, *Bovespa negocia R\$ 618 mi e sobre 1,2%*, 29/01/97).

À parte o comportamento silencioso – ainda que extático – do mercado financeiro e dos agentes de políticas públicas no segmento da economia, a principal movimentação no capítulo final da novela da reeleição estava presente na arena imediatamente decisória.

Às vésperas da votação, na opinião tanto de defensores quanto dos opositores da emenda, o resultado da votação seria apertado para ambos os lados e poucos votos seriam suficientes para desequilibrá-lo. O governo calculava que obteria algo muito próximo 308 votos. Naquele momento isto tornou a votação de alto risco para o governo: a oposição buscava o esvaziamento da votação, pois o simples fato de o Governo não conseguir aquela quantia de votos já seria o suficiente para derrotar o governo e atrasar a votação da emenda por até um ano.

Nesse sentido, duas estratégias sobressaíram. A do governo, que buscava colher cada um dos últimos votos – pois lhe poderiam fazer falta para a aprovação –, e a da oposição, disposta a obstruir a matéria em plenário para assim desestabilizar o governo e

seus apoiadores e, se não impedir a votação, ao menos fazer com que ela fosse confusa o suficiente para que o governo perdesse o controle sobre os deputados e se desnortasse, o que lhe traria o risco de não atingir a quantidade mínima de 308 votos.

Começa-se aqui a explicação pela estratégia da oposição. Ante a exiguidade de recursos para fazer frente aos apoiadores da emenda, a decisão dos oposicionistas foi de obstruir o andamento da matéria e protelar a sua votação. A *obstrução* é uma moeda regimental que pode ser utilizada por deputados agrupados em uma determinada posição que não tenham interesse em votar a matéria naquele momento. Para isso, um líder oposicionista solicita a palavra junto à mesa que dirige a sessão plenária para declarar a disposição de sua bancada a obstruir aquela votação. Isso indicaria para uma reação orquestrada dos parlamentares da bancada: após o aviso, a tendência é de que ocorra um comportamento dos componentes da bancada no sentido de obstruírem a votação não registrando sua presença em plenário apesar de estarem presentes, não registrando voto ou simplesmente declarando absenteísmo em relação à matéria.

O comportamento de obstrução fora inicialmente indicado por parte de algumas lideranças oposicionistas na imprensa. Eles não necessariamente eram líderes partidários, o que de partida indicava dificuldade na capacidade dos opositores em agir coletivamente. Os deputados que assim se posicionaram foram Aldo Rebelo (PCdoB-SP), Antônio Brasil (PMDB-PA), e José Machado (PT-SP). Como essa não era uma opinião unânime, demonstra-se com isso as divisões entre os oposicionistas até em estratégias comezinhas. A intenção dos obstrucionistas era de conseguir 215 parlamentares em obstrução à matéria, restando 298 em apoio ao governo, algo que impediria a chegada aos 308 necessários. José Genoíno (PT-SP) era contrário à ideia, pois via nessa quantidade de deputados em obstrução a suficiente para gerar contrariedade e derrubar a emenda em definitivo naquela sessão legislativa, sem que simplesmente protelassem a sua aprovação (Folha de S.Paulo, *Comunista avalia que cenário mudou e defende agora o adiamento; Oposição acha que governo blefa e tentará a obstrução; Deputados ligados a Sarney*, 28/01/97).

A posição de Genoíno parecia contrariar aquilo que era visto como a razão de negociação do momento. Qual seria a preferência do PMDB, senão protelar para amalhar mais ganhos junto ao governo? Isto mostrava a incoerência e a contradição entre fins e objetivos dos opositores. As posições do governo naquela véspera de votação

eram indicadas por declarações públicas de reuniões em que se utilizavam várias moedas administrativo-orçamentárias às vésperas da votação. A mobilização do governo em busca de apoios pode ser explicada por um movimento expresso pelos atores políticos: pelo que se tornou público sobre as negociações, o governo investia nelas por meio de governadores estaduais, com discussões sobre a distribuição de emendas orçamentárias e cargos. O intuito do governo era atingir cerca de 340 votos com essa estratégia, algo que efetivamente ocorreu ao final da votação: 336 parlamentares se tornaram favoráveis por meio de negociações com figuras marginais da política brasileira como, por exemplo (e atenção à este nome!), o deputado federal Pauderney Avelino (PPB-AM) e o governador Siqueira Campos (PPB-TO). O discurso deles remetia a certa “responsabilidade perante o governo” dos deputados que se convertiam a favor da emenda:

O deputado Pauderney Avelino (PPB-AM), líder dos dissidentes de Maluf, deixou claro: “Quem está no governo vota a favor. Quem não vota, está fora”. Ele nega a barganha. “A negociação foi feita na formação do governo. Quem está no governo, tem o ônus e tem o bônus. Quem é do governo indicou seus apadrinhados para os cargos do governo. “Agora, tem que apoiar”, afirmou Avelino. Ele disse que está ocorrendo uma verdadeira “ola” (onda) a favor da reeleição. Avelino tem uma explicação para a adesão dos pegebistas: “Os nossos deputados são responsáveis, não têm perfil de oposição. Como dizem alguns: ser oposição é como sapato branco: fica bem nos pés dos outros”. (Folha de S. Paulo, *Operação de conquista de deputados inclui ameaça de retirada de postos dos que votarem contra emenda; 'Murmúrio dos cargos' atrai votos pró-FHC*, 28/01/97.

A mobilização dos governadores foi a principal forma de intermédio entre o Governo de FHC e os parlamentares, tanto antes quanto durante a votação da emenda. Figuras políticas advindas das mais distantes plagas regionais brasileiras foram se avolumando na órbita do Presidente para atrair parlamentares de bancadas dos estados. Na véspera da votação circularam por Brasília figuras como Siqueira Campos (PPB-TO) e Amazonino Mendes (PPB-AM), filiados naquele momento ao partido de Paulo Maluf, além de Valdir Raupp (PMDB-RO), Roseana Sarney (PFL-MA) e Dante de Oliveira (PDT-MT). A seguinte situação fora relatada: “(...) pelo menos dois parlamentares da região mudaram de opinião um dia antes do início da votação: João Maia (PFL-AC) e Ronivon Santiago (PFL-AC)⁹⁸ passaram de indecisos para favoráveis à reeleição” (Folha de S. Paulo, *Governadores do PPB se opõem a Maluf*, 28/01/97). No dia da votação, além dos supracitados, mais governadores pertencentes a diversas unidades da federação

⁹⁸ Chama a atenção que esses são exatamente os dois parlamentares que estiveram envolvidos na acusação de terem vendido o voto para a aprovação da emenda, - como se verá e analisará a seguir. Outro dado relevante diz respeito aos governadores Siqueira Campos e Dante de Oliveira, que depois trocaram os respectivos partidos - o PPB e o PDT - pelo PSDB, além de Amazonino Mendes, que deixou as fileiras malufistas para ir ao PFL do clã Magalhães.

estiveram ativos em busca de votos. Entre dezenas de almoços e jantares e a utilização de quartos de hotéis ou gabinetes de deputados aliados na Câmara como centros de reuniões, os governadores José Maranhão (PMDB-PB), Garibaldi Alves Filho (PMDB-RN), Antonio Britto (PMDB-RS), Wilson Martins (PMDB-MS), Tasso Jereissati (PSDB-CE), Marcello Alencar (PSDB-RJ), Eduardo Azeredo (PSDB-MG) e Almir Gabriel (PSDB-PA) pressionavam suas bancadas estaduais (principalmente os deputados filiados ao PMDB) para apoiarem a emenda alegando futuros ganhos por meio de moedas administrativo-orçamentárias destinadas aos respectivos estados. Além de circularem entre deputados, os governadores reuniam-se com senadores com quem tinham afinidade política, para unidos intervirem junto às bancadas de deputados eleitos por seus estados (Folha de S. Paulo, *Governador da Paraíba diz ter revertido cinco votos; Roseana tenta convencer irmão a votar a favor; Governadores passam o dia em Brasília para tentar mudar votos de indecisos*; Jornal do Brasil, *No Planalto, romaria de última hora*, 29/01/97).

A mobilização por pequenas porções de votos que pudessem garantir a aprovação da PEC 01/1995 colocava os atores políticos envolvidos no processo para além dos limites do esdrúxulo. Dois casos chamavam a atenção naquele momento: o deslocamento de um ministro e de secretários estaduais que detinham mandatos eletivos para a votação no Congresso e o recrutamento de um parlamentar que estava submetendo-se a sessões de quimioterapia. O ministro Luiz Carlos Santos (PMDB-SP), responsável pelos assuntos políticos do governo, renunciou pelo período de um dia, e como o seu suplente, deputado Pedro Yves (PMDB-SP), declarava-se indeciso, Santos interveio diretamente, exigindo toda a readequação necessária para a sua substituição – tanto o nome no plenário quanto à cadeira a ser ocupada. Além do peemedebista, os secretários estaduais da habitação dos estados do Rio de Janeiro (Ayrton Xerez, PSDB-RJ) e do Rio Grande do Sul (Telmo Kirst, PPB-RS) retomaram seus mandatos como deputados federais somente para depositar seus votos a favor da emenda (Folha de S. Paulo, *Ministro e secretários voltam a ser deputados para votar pró-reeleição*, 29/01/97).

Na realidade, o caso mais bizarro não foi o deslocamento de um ministro e de secretários para a Câmara, pois o angario de votos por meio de troca de funções foi algo suave em comparação com o deslocamento de Carlos Alberto de Sousa (PSDB-RN). Este

deputado interrompeu temporariamente o tratamento médico à base de quimioterapia a que estava submetido havia dois meses, para participar da votação:

(...) abatido e trêmulo, disse à Folha [de S.Paulo] que faz questão de votar hoje a favor da emenda. Ex-senador, ele foi recebido ontem às 17h30 pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, no Planalto. Para ir hoje ao plenário, Sousa precisou antecipar sessão de quimioterapia (desta semana para anterior), no hospital Albert Einstein, e aumentar doses de injeções que fortalecem o sistema de defesa do organismo. No final de fevereiro, tentará vencer o câncer com um transplante de medula. (Folha de S. Paulo, *Tucano suspende quimioterapia temporariamente e volta à Câmara; Deputado para tratamento contra câncer para votar hoje*, 28/01/97).

O referido deputado faleceu no dia 22 de dezembro de 1998, antes da posse de FHC em seu segundo mandato.

Além da minuciosa preparação do Governo de FHC para a captação de votos, outros elementos se compuseram na votação da PEC 01/1995 na Câmara. Num dos últimos lampejos estratégicos, a oposição cogitou tomar as seguintes medidas, publicadas na imprensa:

A oposição tem um destaque pronto, que exclui governadores e prefeitos da emenda. A ideia é tentar o apoio deles contra a reeleição no 2º turno. O problema é que muitos acham que é exatamente isso que o governo quer. (Folha de S. Paulo, *Painel*, 28/01/97)

Isto demonstra que a oposição estava perdida em relação à estratégia a adotar para enfrentar o governo. Não havia mais referencial para calcular qual das exíguas moedas políticas detidas pela oposição poderia ser utilizada para enfrentar a mobilização governista.

Diante da vertigem de trocas de posição e da exiguidade de moedas políticas, a tentativa da oposição surtiu efeito inverso: serviu para mobilizar chefes de executivos municipais para pressionar pela aprovação. A primeira manifestação do dia 28 de janeiro consistiu numa concentração de prefeitos contrários à estratégia oposicionista, mas aquela mobilização, que fora montada para defender a aprovação da reeleição na íntegra e bloquear algo que era visto por uma claudicante ala da oposição que se opunha à emenda como uma alternativa estratégica, transformou-se de fato em “oposição à oposição”. Mais uma vez a oposição falhava e provocava um efeito inverso do que havia intencionado com o seu ato:

Cerca de 300 prefeitos pró-reeleição que desembarcaram ontem em Brasília passaram o dia fazendo marcação cerrada junto aos deputados de seus Estados, tentando convencer os indecisos a aprovar a emenda e evitar o que chamavam de “golpe do alfaiate”. Os prefeitos temiam que deputados interessados em disputar as próximas eleições estaduais e municipais apresentassem proposta de modificação

limitando o direito da reeleição ao Presidente (Folha de S. Paulo, *300 prefeitos fazem lobby*, 29/01/97).

A estratégia que restava à oposição era obstruir a votação. Para isso era necessário que 220 parlamentares se colocassem em obstrução à matéria e não registrassem presença em plenário. Houve uma mobilização nesse sentido por parte do PT, do PDT, do PC do B, do PPB e de dissidentes do PMDB, PL e PFL: “(...) os encontros foram monitoradas, por telefone, pelos Presidentes do Senado, José Sarney (PMDB-AP), do PT, José Dirceu, do PMDB, deputado Paes de Andrade (CE) e pelo ex-prefeito de São Paulo Paulo Maluf” (PPB) (Folha de S. Paulo, *Obstrução previa que 220 dos 513 deputados não registrariam presença para votar reeleição no plenário*, 29/01/97). Isso ocorreu ao longo da tarde, mas a influência de governadores (e de senadores aliados daqueles) no processo de negociações (incluindo vários governadores peemedebistas, conforme visto acima) indica que havia uma espécie de guerra entre essas partes em que, ao final, venceram os não obstrucionistas⁹⁹.

Ao longo do dia, dois espaços de concentração de apoios peemedebistas foram mantidos na Câmara. Um deles passou o dia pregando a obstrução, sob o comando do deputado federal Paes de Andrade (PMDB-CE), sendo acompanhado por Marcelo Barbieri (PMDB-SP, o fiel escudeiro de Orestes Quércia), Alberico Filho (PMDB-MA, homem de trânsito com José Sarney) e João Natal (PMDB-GO, aliado de Íris Rezende). O segundo foi o deputado Michel Temer (PMDB-SP), que comandava as negociações pró-emenda da sala da vice-presidência da Câmara (Folha de S. Paulo, *Deputado faz pedidos na véspera*, 29/01/97). Os dois trabalharam acompanhando sistematicamente o que acontecia no plenário da Câmara e conjecturando sobre as medidas coletivas a serem tomadas pela bancada.

Quanto ao *front* de intervenção em defesa da obstrução ou da aprovação, outra forma de mobilização existia por parte do PPB: por meio de intervenções telefônicas feitas desde São Paulo, Paulo Maluf mobilizava-se, juntamente com o senador Eptácio Cafeteira (PPB-MA) e o deputado Odelmo Leão (PPB-MG), no sentido de que a bancada do partido fosse contrária à PEC ou obstruísse a votação. Desde o período da manhã

⁹⁹ A mobilização pela obstrução foi insatisfatória desde a indicação de seu representante primeiro. O Senador José Sarney (PMDB-AP) aparecia no seio dessa mobilização, com intensa atividade em seu gabinete, mas uma divisão ocorrida na própria família indicava que talvez o patriarca não tivesse uma convicção forte, apesar de reiterar que era contrário à aprovação da emenda e continuar junto de seus aliados peemedebistas (Folha de S. Paulo, *A governadora Roseana Sarney e o deputado Sarney Filho trabalharam a favor da reeleição; pai nega acordo; Sarney admitia derrota da emenda antes mesmo de deputados votarem*, 29/01/97).

havia uma mobilização nesse sentido, porém a figura de um deputado amazonense que representava o governador Amazonino Mendes nas negociações emergiu como figura decisiva para o entendimento do comitê malufista. Pauderney Avelino (PPB-AM) dissera um dia antes que haveria uma virada “responsável” por parte dos deputados pepebistas e que isso era decisivo -- e ela aconteceu: o deputado do Distrito Federal Wigberto Tartuce (PPB-DF) votou a favor da emenda com o telefone celular ao ouvido: “(...) no plenário, o deputado Wigberto Tartuce (PPB-DF) recebia seguidas ligações de Paulo Maluf. ‘Você não pode fazer isso comigo’, dizia o ex-prefeito de São Paulo. Tartuce virou o voto a pedido de FHC” (Folha de S. Paulo, *Deputado faz pedidos na véspera*, 29/01/97).¹⁰⁰

Os momentos decisivos da aprovação da emenda transcorreram em meio a uma operação de guerra montada pelo ministro de FHC e por Luís Eduardo Magalhães. A sessão plenária começou às 14 horas do dia 28 de janeiro, com discursos feitos em geral (não necessariamente vinculados ao tema da emenda) condizentes com o pequeno expediente da Câmara. Até às 17 horas a mobilização dos parlamentares em conversas de corredores e encontros em gabinetes percorria as instalações do prédio legislativo, quando enfim se iniciou a apreciação da ordem do dia em que constava a emenda. Entre discursos favoráveis e contrários, uma medida de relevância levaria à decisão acerca da votação: lideranças oposicionistas e, principalmente, senadores do PMDB que haviam conversado com governadores horas antes discutiram das 18 às 20 horas se a bancada obstruiria ou não a votação, para que cada deputado decidisse como iria votar. Às 22h30min o plenário contava com o quórum de 503 deputados registrados como presentes, o que indicava que a decisão do PMDB e de outros oposicionistas à matéria era pela liberação das bancadas e a desobstrução da votação, e assim a votação terminou às 20h59min (Jornal do Brasil, *Hora a hora*, 29/01/97). Enfim, a emenda que dava o direito à disputa de reeleição imediata para detentores de mandatos executivos era aprovada em primeiro turno na Câmara por 336 votos favoráveis, 17 contrários e seis abstenções, indicando que a oposição inicialmente tentou obstruir a votação, mas somente 144 deputados levaram a posição até o final. Este foi o número de deputados que registraram

¹⁰⁰ Foi declarado publicamente o uso de moedas administrativo-orçamentárias para a mudança do PPB, como se vê neste exemplo: “Hoje, FHC assina convênio para a compra de energia da hidrelétrica de Guri, na Venezuela, para abastecer Roraima. O deputado Alceste Almeida afirmou que os oito deputados que compõem a bancada de Roraima votariam pela reeleição do Presidente. ‘Toda vez que viemos ao Palácio temos recebido algum aceno, algum recurso. Não seria nesse momento que ficaríamos contra o governo’, afirmou Almeida.” (Folha de S. Paulo, *Pepebistas encontram FHC e mudam voto*, 29/01/97). Em crítica à conduta do governo, assim expressou Paulo Bernardo (PT-PR): “Vamos ter que fazer outro Orçamento para atender o que foi acertado pelo Palácio” (Folha de S. Paulo, *Deputado faz pedidos na véspera*, 29/01/97).

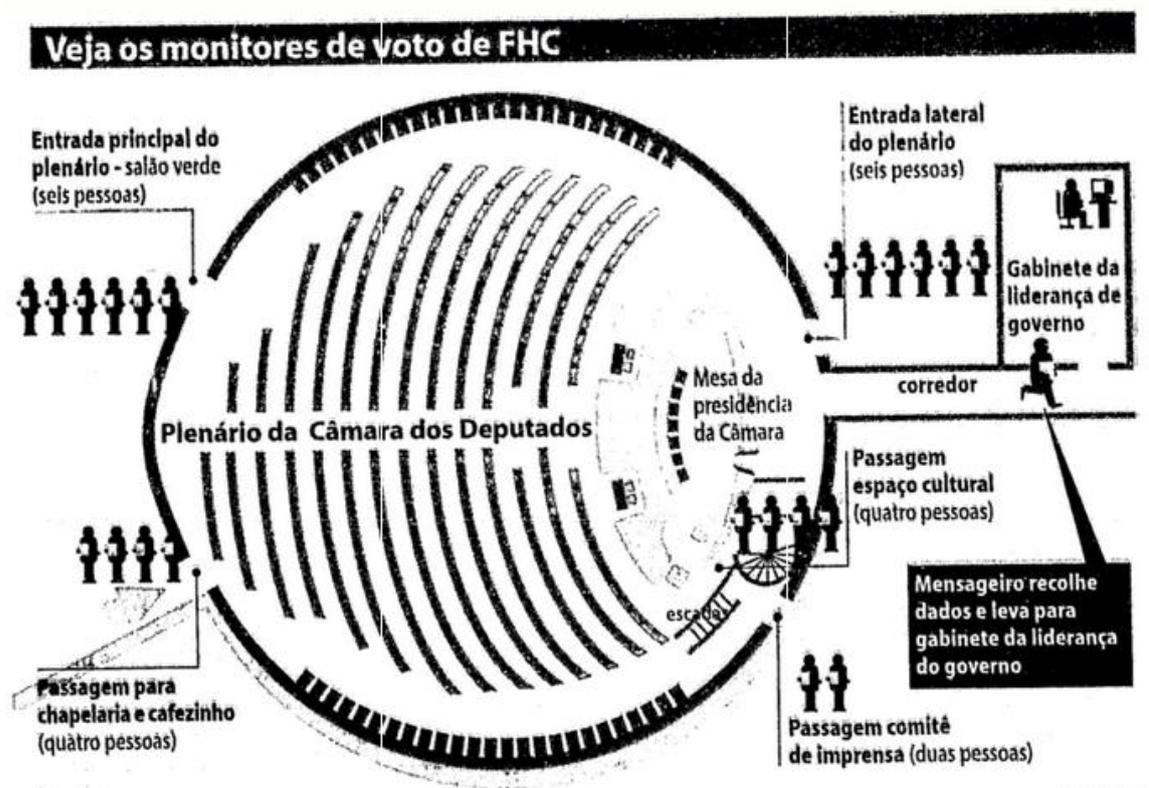
presença, mas não votaram – algo bem abaixo dos 215 imaginados para a obstrução ou derrubada da matéria.

Um arguto observador da mobilização de instrumentos de controle exercida por parte de Luís Eduardo Magalhães na votação da emenda explica como a racionalidade no âmbito operacional serviu à sua aprovação. De acordo com o repórter Valdo Cruz, fora montado um esquema de controle que servia para o Presidente da Câmara não correr o risco de pôr a PEC em votação sem que houvesse no plenário ao menos 320 deputados previamente monitorados e classificados como favoráveis a ela. Dessa forma, haveria um número de 12 deputados, o que era mais que o mínimo necessário para a aprovação. A realização da tarefa contava com 28 funcionários de gabinetes de políticos aliados a serviço de Luís Eduardo. O evento fora assim descrito (Figura 6.1):

(...) dois computadores foram dotados de um programa com o nome dos 513 deputados, a posição de cada um sobre a reeleição e um espaço para anotar a presença do parlamentar no plenário. Distribuídos pelas cinco portas do plenário da Câmara, 22 funcionários dos gabinetes dos partidos aliados foram encarregados de controlar a presença dos deputados, principalmente os considerados governistas. Seis ficaram de prontidão na entrada principal, seis na entrada lateral, quatro na entrada do cafezinho, quatro na passagem para o Espaço Cultural da Câmara e dois na porta do comitê de imprensa. Eles anotavam em um boletim o nome dos parlamentares que entravam e que saíam do local de votação. Em todos os pontos de coleta de dados, pelo menos um dos funcionários dispunha de telefone celular para comunicação com os quatro assessores responsáveis pela coordenação do esquema. Para esse trabalho, foram escalados três assessores parlamentares dos principais partidos aliados do governo -PFL, PSDB e PMDB- e um da presidência da Câmara. A cada 15 minutos, os boletins eram recolhidos por duas funcionárias. Elas encaminhavam os números, então, ao gabinete do líder do governo na Câmara, deputado Benito Gama (PFL-BA). Lá, os dados eram digitados nos dois computadores. A cada nova totalização, o resultado era comunicado ao líder Benito Gama e ao Presidente Luís Eduardo Magalhães. (Folha de S. Paulo, *Operação high-tech garante presenças*, 29/01/97).

Infere-se que os assessores devam ter sido ordenados pelos líderes do PSDB, José Aníbal (PSDB-SP), do PFL, Inocêncio Oliveira (PFL-PE) e pelo fiel representante do PMDB na base aliada de FHC, Michel Temer (PMDB-SP).

Figura 6.1: Mapa da operação de controle coativo exercido sobre a base aliada na votação em 1º turno da PEC 01/1995



(Fonte: Folha de S. Paulo, *Operação high-tech garante presenças*, 29/01/97)

Além da utilização de tecnologia, houve também uma imposição de força por parte de parlamentares que coordenavam a operação. Isso se deu por meio de manifestação última de autoritarismo da parte do Governo de FHC no processo legislativo da PEC 01/1995, corporificada nos auxiliares que tinham a missão de barrar à força o livre-arbítrio dos deputados da base aliada que quisessem deslocar-se para fora do plenário:

Quando esse quórum [de 320 deputados favoráveis] fosse atingido, os coordenadores passariam aos pesquisadores a orientação de “barrar” os governistas que desejassem sair do plenário. Para evitar constrangimentos, alguns deputados governistas foram escalados para auxiliar os pesquisadores nesse momento da “barragem”. A saída seria liberada apenas depois que a Emenda da Reeleição estivesse totalmente votada (Folha de S.Paulo, *Operação high-tech garante presenças*, 29/01/97).

Encerrado o primeiro turno com aprovação da emenda, imaginava-se que os próximos passos seriam portadores do mesmo teor de virulência nos embates entre a situação e a oposição, mas tanto a votação de segundo turno na Câmara quanto a dos dois turnos no Senado estavam aplainadas pelo resultado conquistado no final de janeiro. Ocorreria certa inércia decisória que incidiu sobre o restante do processo legislativo da

Emenda da Reeleição: seja por conta do número de governistas presentes no Senado (53 senadores favoráveis à emenda – segundo Folha de S. Paulo: *Os próximos passos*, 29/01/97) seja pelo abrandamento das lideranças contrárias à emenda (como Paulo Maluf, que definha com o avançar da CPI dos Precatórios), impressiona como a aprovação em primeiro turno na Câmara fora capaz de consolidar o resultado do processo legislativo.

Segundo o regimento da Câmara em vigor no período (BRASIL, 1997: 51), seriam necessárias cinco sessões para aprovar a emenda em segundo turno. As últimas esperanças dos opositores da PEC da reeleição de conseguirem embaralhar novamente as cartas para a aprovação em definitivo estava em três lances, todos voltados para gerar atrito entre os favoráveis à emenda e implicar na impossibilidade de vitória no segundo turno: 1) aprovar um Destaque de Votação em Separado (DVS)¹⁰¹ que tornasse obrigatória a consulta popular (por meio de plebiscito ou referendo) antes de o Congresso Nacional promulgar a emenda à constituição; 2) aprovar outra DVS – confusa – que não restringisse o direito à reeleição somente ao Presidente da República, mas determinasse que a aplicação do instituto eleitoral se desse de maneira escalonada para governadores e prefeitos; 3) torcer para uma derrota de Michel Temer (PMDB-SP) em sua candidatura à presidência da Câmara.

As três situações expressadas possuíam ou um potencial ínfimo de ocorrerem após a votação vitoriosa da emenda no primeiro turno, ou contradições em si que eram insuperáveis. Nenhuma delas conseguiu efetivar-se. As duas primeiras são moedas regimentais. A votação do DVS de autoria de José Genoíno (PT-SP) que inseria a consulta popular teve o resultado de 135 deputados favoráveis ao plebiscito, 248 contrários e 1 abstenção, e o DVS de autoria de Milton Temer (PT-RJ) que propunha o referendo teve 169 favoráveis, 239 contrários e 4 abstenções (Folha de S.Paulo, *Câmara rejeita plebiscito e referendo para a reeleição*, 30/01/97). Conforme já expressado na presente tese, o governo de FHC possuía popularidade suficiente para adentrar em uma campanha de plebiscito ou referendo, encampar a defesa da emenda e vencer a votação. Outra moeda regimental fora utilizada por meio de DVS que pretendia reduzir o direito à reeleição para o Presidente FHC, tratando da inserção deste direito para governadores e prefeitos de forma escalonada – ela foi de autoria de Gerson Peres (PPB-PA). A confusa

¹⁰¹ De acordo com o artigo 161 do regimento interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1997: 97), é permitido fixar uma parte da proposição para que ela tenha uma votação em separado. Esse instrumento é o chamado “Destaque de Votação em Separado” (DVS).

proposta não conseguiu lograr êxito, com posicionamento ainda mais convicto pela rejeição: 90 deputados votaram favoravelmente, 292 rejeitaram e 7 se abstiveram (*Diário da Câmara dos Deputados*, 30/01/97).

O terceiro item que possibilitava alguma fissura no bloco de votação favorável à emenda em segundo turno na Câmara eram eleições para as presidências da Câmara e do Senado. Talvez a melhor forma de elaborar um entendimento a respeito das condicionalidades dadas pela eleição da chefia do legislativo à Emenda da Reeleição fosse a inversão de posições entre os dois elementos. A oposição à emenda acreditava que a não eleição de Michel Temer (PMDB-SP) para a presidência da Câmara e de ACM (PFL-BA) para o Senado poderia prejudicar a aprovação da emenda em segundo turno, mas vale a pena considerar que a aprovação da emenda em primeiro turno propiciou coesão às relações entre o Poder Executivo, Temer e ACM, o que possibilitou que estes dois fossem eleitos. A eleição deles talvez tenha sido um dos investimentos em moedas políticas mais acertados do Governo de FHC para conseguir garantir a reeleição - e tanto o foi que, em decorrência da confirmação da vitória de ambos, teve-se a aprovação da Emenda da Reeleição em segundo turno na Câmara e nos dois turnos restantes do Senado.

Apesar dos conflitos envolvendo vários candidatos apresentados desde o fim do segundo turno das eleições municipais de 1996, nas eleições presidenciais nas duas casas legislativas não houve concorrentes à altura dos candidatos que estiveram presentes na coluna de aprovação da emenda na Câmara. Como autêntico candidato eleito do *establishment* do Governo de FHC, ACM (PFL-BA) foi o primeiro a conquistar a vitória (recebeu 52 votos contra 28 dados a Iris Rezende (PMDB-GO), tornando-se Presidente do Senado Federal e avisando que estaria de prontidão para dar continuidade ao processo reformador que o Presidente estava disposto a fazer em relação à Constituição (Folha de S. Paulo, *ACM vence no Senado e promete acelerar reformas*, 05/02/97). Um dia depois, Michel Temer (PMDB-SP) venceu a eleição para a presidência da Câmara dos Deputados com 257 votos a seu favor, enquanto os outros dois candidatos - Wilson Campos, do PSDB de Pernambuco e Prisco Viana, do PPB da Bahia – obtiveram, respectivamente, 119 e 111 votos. No caso dos dois últimos, suas votações teriam resultado de um “acordo-Frankenstein” envolvendo parlamentares do PT, PFL, PPB e PCdoB (Folha de S. Paulo, *Para oposição, Temer sai enfraquecido da votação*, 06/02/97). Para se ter uma

ideia do efeito positivo da eleição de Temer sobre a tendência à aprovação da PEC 01/1995 em segundo turno, a primeira sinalização dele ao assumir a presidência da casa fora indicada pela demonstração de confiança do líder do PFL à época (Inocêncio Oliveira, PFL-PE): “(...) em política não se pode descuidar, precisa sempre conversar, mas garanto que o placar [de votação do segundo turno da PEC 01/1995] será muito maior” (Folha de S. Paulo, *Temer tentará ampliar votos pró-FHC*, 06/02/97).

Quando da votação em segundo turno da emenda na Câmara tinha-se a impressão de que o assunto já havia sido integralmente resolvido, dando ares de que a emenda constitucional já estava em vigor por meio de um consenso movido por esforços amplos da parte do PMDB e do PPB. Ao invés do joguete de “esconde-esconde” existente até a votação em primeiro turno, no novo processo de votação os parlamentares que tinham sido contra o Governo no primeiro turno fizeram questão de explicitar que estavam com ele a partir daquela votação. A patética demonstração de submissão fora assim narrada:

(...) os ex-indecisos queriam registrar suas posições ao microfone. A desculpa era a de que tinham dúvida quanto à eficácia do painel eletrônico. (...) O novo Presidente da Câmara (...) permitiu os registros individuais e, aos poucos, a sessão virou uma baderna. Sessenta deputados confirmaram seus votos diante dos holofotes de televisão” (Jornal do Brasil, *Câmara aprova reeleição em 2º turno*, 26/02/97).

O resultado final da votação foi de 368 votos a favor, 112 contra e cinco abstenções. A PEC 01/1995 saía assim da Câmara em direção ao Senado, levando a PEC 04/1997 a uma nova fase processual¹⁰².

Esgotadas as discussões e votações na Câmara, a PEC 04/1997 se tornaria um *front* de batalha no processo legislativo sem boas possibilidades de resultado contrário. A casa legislativa comandada por ACM (PFL-BA) preocupava-se em agilizar a tramitação por meio um movimento linear de aprovações ocorrido em eventos que pouco repercutiram junto à opinião pública.

Selecionando-se dois dos principais jornais do país (Folha de S. Paulo e Jornal do Brasil), encontra-se apenas um singela nota em parte secundária de página, informando que em 6 de março houve fora escolhido um relator para a CCJ do Senado apreciar a matéria (Francelino Pereira, parceiro de ACM, senador filiado ao PFL-MG) e a consequente ativação da última etapa do processo legislativo (Folha de S. Paulo, *Relatoria da Emenda deve ficar com PFL*, 07/03/97). Nada pode ser encontrado quanto à

¹⁰² Baseando-se no artigo 203 do regimento interno da Câmara (BRASIL, 1997: 114), a Proposta de Emenda à Constituição deve seguir o mesmo rito processual no Senado (votação em dois turnos; em caso de rejeição, retorno à primeira instância deliberativa para discussão e votação das modificações ou rejeição feitas pela outra casa legislativa), com a nova denominação servindo estritamente para controle interno da burocracia legislativa.

apresentação do parecer do relator, ocorrida em 08 de abril; no momento da aprovação do relatório na CCJ do Senado os jornais não fizeram nenhuma menção ao caso; somente quando da aprovação massacrante em primeiro turno no Senado, com resultado de 63 votos favoráveis a seis contrários, é que o processo legislativo voltou à tona nos jornais, exibindo a linearidade e a facilidade do processo (Folha de S. Paulo, *Senado aprova reeleição de FHC*, 22/05/97; Jornal do Brasil, *Reeleição passa fácil no Senado*, 22/05/97). Com a mesma “simplicidade” da elaboração da emenda à época da formação da Comissão Especial na Câmara, sua aprovação no Senado e a subsequente promulgação no Congresso Nacional ocorreram em sessão solene de nove minutos, sem promover qualquer alteração no texto vindo da Câmara – quando se sabe que este tipo de votação se dá sempre em sessão plenária conjunta da Câmara e do Senado, constituindo-se em sessão do Congresso Nacional. (Folha de S. Paulo, *Reeleição passa no Senado e agora é lei*, 05/06/97; Jornal do Brasil, *Vitória da emenda deflagra sucessão*, 05/06/97). O quase esquecimento dos trâmites da Emenda da Reeleição indica que os jornais se concentravam em assuntos mais relevantes nas relações governamentais de FHC, sem se ocupar de um “jogo com resultado previsível”, como ocorria no final do processo legislativo que veio a culminar na Emenda Constitucional 16/1997.

Duas podem ser as justificativas para a pouca atenção dada pela imprensa à tramitação final da PEC 04/1997. A primeira diz respeito ao desinteresse gerado pela repercussão de um processo tão mórbido – o avesso do trâmite da então PEC 01/1995 na sessão extraordinária da Câmara em janeiro, pois a matéria parecia ter chegado ao Senado com destino final de aprovação predefinido. A segunda justificativa é a atenção dada a outros dois tipos de eventos legislativos que tinham relação indireta ou direta com a Emenda da Reeleição. Os eventos com relação indireta foram a CPI dos precatórios e a marcha do MST. Estes dois acontecimentos políticos estavam associados ao momento de reforma do Estado brasileiro advinda da estabilidade econômica propiciada pelo Plano Real. Ao final todos eles foram superados por algo em relação direta com a aprovação da Emenda da Reeleição, a compra de votos de deputados, a última moeda política a ser abordada e explicada na presente tese.

Os eventos indiretos se deram a reboque do processo de estabilização propiciado pelo Plano Real. A CPI dos precatórios foi uma iniciativa que ofuscou o processo legislativo da Emenda da Reeleição e foi relevante nos meses de março e abril de 1997.

Conforme já exposto na presente tese, ela desenvolveu suas ações no momento em que o processo legislativo da PEC da reeleição avançava na Câmara, e aos poucos foi secundarizada nas atividades políticas do Legislativo, mas retornou fortemente a partir da aprovação em primeiro turno da proposta de emenda em questão.

A CPI dos precatórios iniciou seus trabalhos no Senado no início de novembro de 1997. Com a relatoria sob a responsabilidade do senador Roberto Requião (PMDB-PR), esta CPI analisou supostas negociações irregulares de títulos públicos estaduais (em tese, precatórios que deveriam servir para o pagamento de títulos judiciais) de Alagoas e Santa Catarina¹⁰³. Com o avanço das investigações das irregularidades supostamente praticadas nesses dois estados, houve significativas descobertas de uma série de emissões de títulos também por parte da prefeitura de São Paulo (Celso Pitta, então prefeito, fora o secretário de finanças de Paulo Maluf e era considerado responsável pelos atos) e o caso foi objeto de longa investigação no mês de março de 1997¹⁰⁴.

Chamaram a atenção dois casos envoltos na espessa nuvem de repercussões que tomou conta da política legislativa naquele momento: o desgaste do grupo político ligado a Paulo Maluf e os efeitos de caráter político-econômico da CPI, os quais iam ao encontro de interesses daqueles embebidos pela vontade de reduzir a dívida fiscal dos estados. O ministro Pedro Malan defendia as investigações, alegando que por meio delas se faria uma “faxina no sistema financeiro” (Folha de S. Paulo, *BC virou instrumento político, acusa Pitta*, 02/03/97). Havia uma compatibilidade entre a retórica da estabilidade, difusora de reformas direcionadas à austeridade fiscal, e os efeitos da CPI.

Enquanto o desenrolar discreto da PEC 04/1997 seguia em subjacência às grandes discussões políticas, o mês de abril de 1997 chegou com uma série de mobilizações políticas contrárias às ações políticas do Governo de FHC. O evento mais importante para

¹⁰³ A CPI investigou a operação feita para que os títulos fossem livremente negociados e servissem para a apropriação privada de recursos dos estados por meio de suas negociações em corretoras e repasses para contas privadas em bancos com a permissão do Senado Federal (e não do Banco Central) aos governantes (Folha de S. Paulo, *Senadores analisam rolagem de dívidas*, 12/12/96). O posicionamento normativo para a resolução do problema se deu por meio da lei 9496/1997, que serviu para que a União incorporasse os “esqueletos fiscais” provenientes de dívidas dos estados, no intuito de disciplinar o endividamento futuro dos entes federados.

¹⁰⁴ Uma listagem pode ser feita com base na Folha de S. Paulo, indicando a prioridade dada ao tema em 17 das 31 manchetes do mês: *Relator propõe nova CPI dos bancos*, 01/03/97; *Pitta ataca BC, e Malan elogia CPI*, 02/03/97; *CPI quer bloqueio de conta nos EUA*, 05/03/97; *CPI pede para polícia vigiar suspeitos*, 07/03/97; *Pitta desviou precatório, disse Ramos*, 14/03/97; *Escândalo faz Pitta demitir mais 2*, 15/03/97; *Vetor pagou carro para Nicéa Pitta*, 18/03/97; *44% acham que Pitta está envolvido*, 19/03/97; *CPI acha novo elo entre Pitta e Vetor*, 20/03/97; *SP fez emissão irregular de títulos*, 22/03/97; *CPI suspeita de contas ‘fantasmas’*, 24/03/97; *CPI decide investigar empreiteiras*, 25/03/97; *Ex-malufista diz que Pitta é ‘laranja’*, 26/03/97; *Ramos tratava com Maluf, diz Vetor*, 28/03/97; *Maluf nega discussão de precatórios com Ramos*, 29/03/97; *CPI negocia ‘anistia’ para ter segredos de Nahoum*, 30/03/97; *São Paulo não cometeu crime, diz Maluf*, 31/03/97.

se entender aquele momento político foi a “Marcha Nacional dos Sem Terra”, ocorrida de fevereiro a abril de 1997. Partindo de três pontos distintos do país, caravanas de mais de mil integrantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) caminharam de lugares localizados nos estados de São Paulo, Mato Grosso e Minas Gerais em direção a Brasília. O objetivo dos manifestantes era chegar à capital federal no dia dezessete de abril, quando iria completar um ano a chacina ocorrida contra os sem-terra em Eldorado dos Carajás (PA). No início da manifestação expressou-se que o protesto andante tinha por finalidade atrair apoio da sociedade para a bandeira da reforma agrária, com um bordão agregador sendo utilizado pelos manifestantes: “Reforma Agrária: essa luta é de todos”. Ainda assim, o sonho exposto por alguns manifestantes correspondia a um interesse sectário de reproduzir algo similar à “Coluna Prestes”, mobilização elaborada para contrapor-se a um regime político autocrático – a República Velha (Folha de S. Paulo, *MST comanda marcha até Brasília*, 15/02/97).

O MST rumou para Brasília e foi tornando-se aos poucos o elemento de oposição que mais repercutiu na mídia e na opinião pública dentre todos os movimentos contrários ao Governo de FHC. Isso se deu de um modo *outsider* em relação ao plano institucional e político da democracia brasileira. Por exemplo: ao longo da caminhada de manifestação, o movimento expressou em um congresso estadual do MST paulista que deveria haver retaliação (física ou em forma de desobediência de ordem oficial do Estado) feita por parte de membros do movimento que se sentissem atingidos repressivamente. “A companherada não aceita mais ser humilhada por juiz, delegado ou jagunço”, disse um membro do movimento que habitava o Pontal do Paranapanema, no estado de São Paulo, uma das regiões brasileiras em que mais os sem terras sofriam repressão violenta de fazendeiros (Folha de S. Paulo, *MST vai usar violência em conflitos em São Paulo*, 08/03/97).

A consumação da marcha em Brasília teve forte impacto político na imprensa.¹⁰⁵ No alvoroço produzido pelo MST ao chegar a Brasília, até a cética colunista Dora

¹⁰⁵ Impressiona a quantidade de textos relatando o MST como grupo político expoente naqueles meses de março e abril de 1997. Para citar alguns exemplos de reportagem em páginas inteiras relativas ao assunto, tem-se em poucos dias 17 delas publicadas no Jornal do Brasil (*Campos é o novo polo da reforma agrária; Governo reativará programa de colonização da Amazônia; FH recebe sem-terra sexta-feira; Líderes só aceitam negociar com FH*, 15/04/97; *MST não vai dar trégua ao governo após falar com FH; Marcha desencadeia manifestações; Sem-terra e ministro inicia debate; MST começa a se organizar no estado; CNBB denuncia violência e miséria*, 16/04/97; *MST comanda hoje maior protesto contra o governo desde a posse de FHC; Sem-terra chega para ficar; Sem-terra não tem data para sair; Brasília tem segurança reforçada*, 17/04/97; *Manifestações em todo o país defendem a reforma agrária; O apogeu da*

Kramer escreveu: “(...) dispensando tutelas partidárias, o MST vai obrigar o governo a centrar o debate na injustiça social” (Jornal do Brasil, *MST confronta FHC com a pobreza*, 18/04/97). Não se sabe se FHC fazia jogo de cena perante a mobilização dos sem-terra na capital, onde se aglomeravam centenas de milhares de pessoas nas ruas, mas era inegável que ele não poderia passar incólume pelo evento. Sinais apresentados na imprensa davam conta de que o Presidente gostaria de conversar, colocando sobre a mesa de negociações uma moeda política da qual dispunha – as metas de assentamento para a reforma agrária (Folha de S. Paulo, *FHC aceita rever metas em troca de trégua com o MST*, 16/04/97; Jornal do Brasil, *Jungmann faz apelo aos sem-terra*, 18/04/97).

O MST chegou a concentrar naquela marcha políticos da esquerda opositora partidária como José Dirceu (PT-SP) e Leonel Brizola (PDT-RJ) (Folha de S. Paulo, *Marcha dos Sem-Terra entra em Brasília*, 17/04/97), mas não aceitava nenhuma das moedas políticas utilizadas nas relações político-institucionais. Pode-se considerar que havia nessa postura um convívio de virtudes e vícios, algo que ao mesmo tempo engrandecia o movimento e o tornava inócuo. Ao ser antissistêmico, o MST era lançado ao centro dos holofotes daquilo que se considerava como o principal opositor a FHC: pelo fato de o governo estabelecer a hegemonia daquilo que era encontrado na retórica da estabilidade, calcado na supremacia do dinheiro, a pureza do MST dava suporte para ele figurar como contendor-mor do leviatã que se formava sob a égide do Plano Real. A falta de compromissos políticos deu condições para a organização daqueles rumorosos protestos.

Por outro lado, diferentemente dos partidos institucionalizados – que não conseguiam vocalizar seus discursos como o fazia o MST –, tem-se no comportamento antissistêmico o “calcanhar de Aquiles” do portentoso movimento. A negação institucional do MST era entrave a impedir maiores avanços políticos por parte do movimento. A maneira como as atividades políticas possuíam força centrípeta baseada na concessão ao direito à reeleição para FHC (a aprovação da reeleição tornou-se nevrálgica ao governo), é inegável que as grandes mudanças do país (como a reforma agrária)

grande marcha; Stedile tem uma participação discreta; Jungman faz apelo aos sem-terra, 18/04/97) e 9 presentes na Folha de S. Paulo (*FHC diz que recebe sem-terra em Brasília; Reforma agrária: compromisso de todos*, 13/04/97; *FHC recebe sem-terra na sexta, MST desiste de demissão; Governo teme infiltração de radicais*, 15/04/97; *FHC aceita rever metas em troca de trégua com MST; Governo investirá em R\$ 215 mi em assentamentos no país*, 16/04/97; *Nem o assentamento-já elimina vontade de invadir*, 17/04/97; *Protestos reúnem 30 mil; FHC cede e MST radicaliza*, 18/04/97; *Sem-terra e FHC não chegam a um acordo*, 19/04/97).

demandavam um enfrentamento daquela questão, algo que o MST sequer tateou por conta de sua aversão institucional.

Disputar o comando da Emenda da Reeleição trouxe ganhos para quem conseguiu fazê-lo. Diante disso é de se perguntar: da mesma forma que políticos em geral (inclusive a bancada ruralista, conforme expresso no caso da negociação pela diminuição da alíquota do ITR) conseguiram adquirir ganhos em moedas políticas que davam retorno aos seus grupos de interesse, aos seus interesses nas disputas presidenciais de Câmara e Senado, que provinham emendas ao orçamento ou cargos oriundos de indicação política do Governo de FHC, não havia a possibilidade de aproveitar uma marcha grandiosa como a ocorrida para empregar o Presidente da república e condicionar a reeleição e as demais reformas constitucionais a uma espécie de “revolução agrária” que visasse à desconcentração fundiária brasileira?¹⁰⁶ Não se sabe, pois as mobilizações impactantes do MST não ocorreram antes da aprovação em primeiro turno da PEC 01/1995 – o momento decisivo do processo legislativo – e o impacto final das negociações cessou com a entrega de um abaixo-assinado ao Presidente da República solicitando a desapropriação de terras e com a falta de acordos entre as partes (Folha de S. Paulo, *Sem-terra e FHC não chegam a um acordo*, 19/04/97). O MST saía do gabinete presidencial buscando programar novas manifestações, preferindo ficar à margem dos processos decisórios institucionalizados, mas chamando a si o protagonismo na oposição a FHC (Folha de S. Paulo, *MST agora pretende comandar oposição*, 20/04/97).

Enquanto isso, a Emenda da Reeleição seguia sobranceira para os seus momentos decisivos no mês de maio de 1997. Não havia manifestação de oposição institucionalizada suficiente para barrá-la na tramitação, mesmo com a repercussão de um caso grave de acusação de compra de votos para a sua aprovação. O estouro de uma denúncia de compra de votos trouxe à baila a última e decisiva moeda de negociação

¹⁰⁶ Sabe-se que o principal impedimento às realizações políticas no período dizia respeito à contrariedade aos princípios ressoados pela retórica da estabilidade (fundamentalmente, controle fiscal e racionalização da administração do Estado). Se a proposta de revolução agrária não afetasse isso, não seria possível uma negociação? Conjecturando em aspectos estritamente técnicos, uma proposta de “revolução agrária” (diferentemente de uma “reforma”) poderia deixar intactos os pilares macroeconômicos do Plano Real, gerindo-se o pagamento de Títulos da Dívida Agrária (TDAs) de modo a deixar o mínimo de impacto fiscal imediato com desapropriações. Se fosse feita através de negociação que afetasse frontalmente o problema da concentração fundiária verdadeiramente improdutiva, uma proposta assim poderia servir para melhorar o sistema de abastecimento para o consumo de alimentos no Brasil e ainda possibilitaria geração de divisas, por meio de exportações que melhorariam o problema recorrente de déficit na balança comercial presente no primeiro mandato de FHC. Isso nunca seria cogitado por parte de um movimento avesso a negociações institucionais.

política utilizada pelo Governo de FHC para aprovar a Emenda da Reeleição: a compra direta de votos de deputados.

Fica difícil imaginar que alguém fosse moralmente contrário ao uso de moedas ilícitas como a compra de votos numa conjuntura histórica em que o mais importante era a desoneração do Estado em favor dos mercados e a financeirização do déficit fiscal. Havia uma banalização da crença de que “os mercados eram superiores à burocracia estatal”. Ora, isso tendia à naturalização das relações de mercado, como se elas pudessem ser livremente expandidas para todas as esferas da vida social. Assim sendo, paradoxalmente, a apropriação do interesse público por átomos políticos interessados principalmente em auferir ganhos serviu para aglutinar as forças políticas necessárias para atender à mudança que poderia manter FHC na presidência – o que poderia fazer crer que se manteria a estabilidade da moeda, o Real, o mesmo dinheiro usado para comprar os votos que garantiriam a “manutenção de FHC por mais quatro anos”.

As primeiras manifestações contra o uso de moedas ilícitas no processo legislativo da PEC da reeleição começaram no início de janeiro de 1997. Paulo Maluf foi o primeiro a bradar contra o que classificava como prática de “compra deslavada de votos”. Não havia na manifestação do pepebista um caráter unicamente acusatório, pois o centro de seu comentário estava na afirmação de que “não adianta os ministros do governo tentarem a cooptação [pois] o Congresso é formado por gente honesta” (Folha de S. Paulo, *Maluf vê compra deslavada de votos*, 10/01/97), ou de que “o que os ministros estão fazendo e oferecendo para obter votos para essa emenda é indescritível” (Jornal do Brasil, *Maluf aposta nos ausentes*, 12/01/97). Com isso ele tentava convencer os parlamentares a não se entregarem a negociações por meio de moedas ilícitas. A natureza dessas moedas também não era especificada por Maluf – não havia uma definição acerca de “como” estaria sendo feita a compra de votos.

Além das manifestações de Maluf, havia no ambiente da sessão extraordinária de janeiro um clima de desconfiança quanto ao uso de moedas de negociação política do governo. Foi formalizado um pedido de abertura de processo de investigação sobre o assunto na Procuradoria Geral da República. O deputado responsável era Fernando Ferro (PT-PE), alegando estar “(...) diante de um processo de prostituição política dos mais deploráveis” (Folha de S. Paulo, *Deputados dissimulam, diz vice-líder*, 11/01/97). Mais uma vez, não havia uma denúncia explícita de que o governo comprara votos em prol da

Emenda da Reeleição. A alegação indicava suspeição quanto às “reuniões a portas fechadas” promovidas por FHC e seus ministros, as quais foram declaradas publicamente como encontros para negociar apoios baseados em *moedas de interesse* ou *moedas administrativo-orçamentárias*. Nada de mercado de votos. Ainda assim, para os deputados petistas poderia haver nessas moedas um crime de responsabilidade e de improbidade administrativa. O governo rebatia, dizendo em nota que conduzia as negociações por meio da ética e dentro da lei: “(...) a política é a arte de fazer escolhas, você nunca trata os adversários da mesma forma que os aliados. Não dá para dar tudo a todo mundo (...) nomeação de políticos acontece no mundo inteiro. No Brasil não seria diferente” (Folha de S. Paulo, *Governo diz que usa ‘moedas legítimas’*, 12/01/97).

Transcorrida a aprovação da Emenda da Reeleição em primeiro turno, mais denúncias eram difundidas em relação à suposta compra de votos. Quem se rebelou contra isso imediatamente após a votação foi Orestes Quéricia. A reclamação dele vinha ao encontro das feitas anteriormente: não havia referência a um fato concreto de transgressão das regras jurídicas por meio de uso de moedas ilícitas, restringindo-se as denúncias a menções genéricas sobre a compra de parlamentares feita pelo governo. (Folha de S. Paulo, *Quéricia acusa ‘compra de voto’*, 30/01/97).

O passar do tempo deu forma às denúncias de compra de votos, como na polêmica menção a isso feita pela Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Transcorridos mais de dois meses da aprovação em primeiro turno da PEC 01/1997, a referida organização afirmava que havia uma

(...) verdadeira compra de votos de parlamentares, através de oferta de cargos, de favores, de obras públicas, de isenções fiscais, anistias de dívidas e socorro a instituições financeiras. Trata-se de uma prática evidente de corrupção ativa por parte do governo, que oferece bens em troca de votos (Folha de S. Paulo, *CNBB acusa governo de comprar votos e de não cumprir metas*, 14/04/97).

Assim foi melhor detalhado o que se considerava ser “compra de votos”. Evidentemente, pode ter havido práticas criminosas em negociações dessa natureza, mas não se podem fazer afirmações como essa sem que haja um conjunto probatório a sustentá-las. A CNBB referia-se a uma série de instrumentos que por si só não poderiam ser classificados como corrupção, sob o risco de criminalizar qualquer atividade política no Brasil. Retirar preconceitos sobre o fenômeno é a forma mais eficaz de descobrir se de fato houve corrupção no referido processo legislativo.

Para atacar a questão das moedas ilícitas sem preconceitos, deve-se considerar o contexto do processo legislativo da Emenda da Reeleição. Este contexto se caracteriza

como um sistema de governo que demanda o uso de moedas políticas diversas (conforme exposto no capítulo 3 e no capítulo em desenvolvimento) e como uma cultura política sedimentada historicamente em torno de negociações individuais sobre pleitos regionalizados (tal como o atomismo político, também disposto no terceiro capítulo). Essas premissas precisam ser combinadas a uma última: a produção de atividades de governo de interação entre os Poderes Executivo e Legislativo nesse contexto – algo dificultoso *per se* – tinha um ingrediente a mais naquele momento, que era criar uma nova forma estatal em torno do Plano Real, acentuando valores que dessem importância às atividades privadas de mercado em detrimento de atividades públicas ou políticas. Esse ambiente estava embebido de uma retórica que apregoava a necessidade de reformas constitucionais para se manter a estabilidade monetária de modo a transmitir a impressão de que a aprovação de matérias associadas a essa “estabilidade” seria o fim supremo – fim que poderia ser alcançado por meios diversos.

Após considerar essas premissas amplas, pode-se partir para considerações acerca de premissas mais específicas. Isso serve para entender as motivações presentes no momento em que ocorreu a aparente extrema necessidade que levou o Governo de FHC a angariar votos a favor da Emenda da Reeleição. É importante lembrar que o contexto de aprovação em primeiro turno da PEC 01/1995 contava com uma vertiginosa troca de posições sobre a emenda na base parlamentar aliada ao Governo de FHC, assim como havia uma ebulição de controvérsias em torno do apoio peemedebista (haveria voto contra a reeleição por parte do PMDB?) e a presença de elevada ânsia por demandas relacionadas às moedas administrativo-orçamentárias por parte dos membros da coalizão governista. A combinação de todos esses elementos criava animosidades entre os parlamentares e o governo e levava o processo legislativo a um quadro de volatilidade dos apoios, em um cenário de acelerada troca de posições e dificuldade para se estabelecer qualquer cálculo para proceder à conduta política. O “superaquecimento” das negociações políticas e a “normalização” da modalidade de compra da esfera privada pelo raciocínio de que o setor privado, onde é “normal” comprar com numerário, funciona melhor que o público, gerou a necessidade de que o governo lançasse mão de moedas ilícitas para garantir a primeira e mais importante aprovação da emenda ao final de janeiro de 1997.

Despindo-se de preconceitos acerca da atividade política brasileira, descobre-se a divulgação de um fato notavelmente advindo de uma negociação procedida por moeda ilícita ocorreu em 13 de maio de 1997. A corrupção no processo legislativo da Emenda da Reeleição ocorreu, sim, na votação em primeiro turno na Câmara, mas se tornou fato político relevante somente após o transcurso de quase quatro meses, quando da divulgação da reportagem de Fernando Rodrigues intitulada “Deputado diz que vendeu seu voto a favor da reeleição por R\$ 200 mil” (Folha de S.Paulo, 13/05/97).

No percurso para a descoberta do escândalo de corrupção da Emenda da Reeleição, o referido repórter da Folha de S. Paulo colheu a seguinte afirmação do deputado José Aníbal (PSDB-SP), em afirmação feita quatro dias antes da votação em primeiro turno: “Vocês (imprensa) não conseguiram fazer uma matéria sequer sobre concessão de rádio ou outros favores. Estamos conseguindo fazer a maioria política. Estou positivamente surpreso com os parlamentares ultimamente”. (Folha de S. Paulo, *Ah, eu não sou leso*, 14/05/97). A afirmação fora feita em momento de intensa negociação política do Governo de FHC com deputados de partidos como o PPB e PMDB. Conforme exposto em passagem anterior da presente tese, essas negociações ocorreram pela intermediação de governadores estaduais e suas respectivas bancadas de deputados federais.

Coincidentemente, o momento em que José Aníbal se orgulhava dos procedimentos de negociação política era também o que reunia dezenas de políticos de locais diversos do país submetidos a herméticas reuniões destinadas a convencer deputados “indecisos” (Folha de S. Paulo, *Operação de conquista de deputados inclui ameaça de retirada de postos dos que votarem contra emenda; ‘Murmúrio dos cargos’ atrai votos pró-FHC*, 28/01/97; *Deputado faz pedidos na véspera; Governador da Paraíba diz ter revertido cinco votos; Roseana tenta convencer irmão a votar a favor; Governadores passam o dia em Brasília para tentar mudar votos de indecisos*; *Jornal do Brasil, No Planalto, romaria de última hora*, 29/01/97).

Era evidente que, voluntária ou involuntariamente, algo poderia fugir ao controle ético obrigatório em negociações políticas entre o Executivo e o Legislativo. Isso aguçou a curiosidade investigativa do repórter Fernando Rodrigues, que já sondava os bastidores da articulação política em torno dos boatos de “compra de votos”. Ao final de janeiro, um

político¹⁰⁷ de cognome *Senhor X* dispôs-se a fazer gravações ocultas de conversas mantidas com dois deputados acreanos – Ronivon Santiago e João Maia, ambos filiados ao PPB até a votação e posteriormente migrados para o PFL. Frequentador seletivo desse âmbito de bastidores da política, o ex-deputado desenvolveu conversas ao longo de três meses e produziu cinco fitas¹⁰⁸ recheadas de sórdidas explicações sobre o processo de corrupção estabelecido para aprovar a Emenda da Reeleição (Folha de S. Paulo, *Entenda como foram conseguidas as gravações sobre a compra dos votos*, 21/05/97).

O enredo do caso relatado envolveu os governadores do Acre (Orleir Cameli, sem partido até o final de janeiro e filiado ao PFL em fevereiro) e do Amazonas (Amazonino Mendes, do PPB até o final de janeiro e filiado ao PFL em fevereiro) como os responsáveis diretos pela negociação. De acordo com o deputado Ronivon Santiago, os governadores entregaram cheques individuais de R\$ 200 mil a ele e aos deputados João Maia (pertencente ao PPB-AC até o final de janeiro e filiado ao PFL em fevereiro), Zila Bezerra (egressa do PMDB-AC, filiada ao PFL em fevereiro), Osmir Lima (egresso do PMDB-AC em fevereiro e filiado ao PFL), e um de R\$ 100 mil para Chicão Brígido (PMDB-AC). Assim, dos oito deputados da bancada acreana, sobre cinco foi relatado terem recebido dinheiro para votar a favor da emenda. Afirmava-se que o repasse fora feito por Orleir Cameli, mas que a articulação do recurso era fruto de uma triangulação feita entre uma empreiteira amazonense (a CM Engenharia e Construções, credora daqueles governos estaduais), Amazonino Mendes e membros do *staff* ministerial de FHC. Para piorar a situação do governo, havia a afirmação de que o topo da cadeia de comando do esquema era ocupado por Sérgio Motta, Ministro das Comunicações e amigo de FHC (Folha de S. Paulo: *Deputado diz que vendeu seu voto a favor da reeleição por R\$ 200 mil*, 13/05/97).

Os dois deputados envolvidos nas gravações eram figuras políticas simplórias e de um exotismo peculiar da política brasileira. Essas características certamente contribuíram para que as informações fossem repassadas ao *Senhor X*. O exemplo disso vem de uma tentativa de entrevista feita pelo mesmo Fernando Rodrigues com Ronivon Santiago.

¹⁰⁷ Trata-se do ex-deputado federal Narciso Mendes, filiado à época ao PPB do Acre e casado com a então deputada Célia Mendes, do PPB-AC.

¹⁰⁸ Houve comprovação laboratorial acerca da veracidade das gravações. Por meio de um laudo expedido pelo foneticista Ricardo Molina (da Universidade Estadual de Campinas), comprovou-se que as vozes eram dos dois deputados (Jornal do Brasil, *Laudo comprova que as vozes são de João Maia e Ronivon*, 21/05/97).

Assim ele se pronunciou sobre o elemento nevrálgico da agenda de governo de FHC e do Plano Real, relativo às reformas constitucionais:

Eu vou votar de acordo com as minhas... as expectativas dos meus eleitores e do povo brasileiro.(...) Eu vou defender... ver as necessidades que sejam bom (sic) para o povo. Pro meu... justamente pro meu... para a minha base eleitoreira (sic). E, principalmente, para a nação. Eu vou votar dessa maneira (Folha de S. Paulo, *Deputado do Acre incorporou apelido de 'Ronivon' ao nome em 86*, 13/05/97).

Suas palavras podem ser interpretadas como portadoras de uma vontade implícita de fuga do debate. Ronivon Santiago não era um deputado interessado em questões nacionais. Sua preocupação atomística estava centrada no manejo de moedas ilícitas, algo que genuinamente lhe atraía a atenção, ao invés de negociação política baseadas em recursos legítimos ou em questões mais complexas do interesse público. No trecho que melhor expressa a negociação da venda de seu voto, têm-se especificações descritas sobre a atividade de Amazonino, de quem se afirmava ter “uma jogada pro lado do governo”, os deputados envolvidos, a quantidade por eles recebida e o modo como a receberam. A firmeza da fala produz desconfiança no leitor – seria o mesmo deputado da confusa e fugidia fala anterior?

O caso é o seguinte. Deixa eu te contar. Houve um rolo do caralho. O Amazonino tinha uma jogada aí, pro lado do governo. Finalmente, apareceu o Amazonino. Você está me entendendo? Amazonino, você sabe que é assim, né? Eu, muito vivo, eu fui na hora da reunião -estava o Osmir, estava a Zila, estava todo mundo- eu disse, olha: Amazonino, eu não sabia que era com você a reunião, pra mim era com o pessoal do governo. Mas, já que é você que vai acertar, eu não tenho acerto nenhum com você. Eu tenho com o Orleir Cameli, porque sou fiel a ele até o final. E aqui, o resto da conversa com o Orleir eu fiquei de fora. E fui embora. Ficou Zila lá... Ele chegou... Aí foi um rolo doido: Zila, Osmir... e eu lá fora. (...)Mas aí, deixa eu te contar. Quem deu o dinheiro para ele (Orleir Cameli) lá foi o Amazonino. Ele não trouxe nem dinheiro. O problema é o seguinte: o Amazonino marcou dinheiro para dar 200 para mim, 200 pro João Maia, 200 pra Zila e 200 pro Osmir. Você está me entendendo? Então ele foi e passou pro Almir, tsk, pro Orleir. Só que ele foi... Mas no dia anterior ele parece que precisou dar 100, parece que foi pro Chicão, e só deu 100 pra mim (Folha de S. Paulo, *Governadores do Acre e Amazonas intermediaram os pagamentos*, 13/01/97)

No caso de João Maia também há idiossincrasias típicas da ordem política atômica brasileira. Filiado ao PT no início do processo de redemocratização brasileira e migrante para o PMDB ao final dos anos 1980, Maia contou, em entrevista aberta a Fernando Rodrigues, que se filiara ao PP (antecessor do PPB) para que fossem asfaltadas as estradas até sua cidade no Acre:

Quando o Collor ganhou, o pessoal do Quéricia queria fazer oposição. Estava na fase de chegar o asfaltamento da BR-364 até Rio Branco. E essa chegada ou não do asfalto dependia do apoio. Então, conversei com o senador Nabor Júnior e disse o seguinte: “Vou apoiar o Acre”. Tanto assim que o asfalto, até Rio Branco, pela primeira vez ligando o Acre ao Brasil chegou com o PDS, sei lá. Sei que não

foi com o PMDB (Folha de S. Paulo, *João Maia começou militância no PT*, 14/05/97)

Em entrevista fechada ao *Senhor X*, o homem que na fala anterior se dizia interessado em “apoiar o Acre” expõe as entranhas do esquema de repasse de recursos para a compra direta dos deputados e confessa que estava mesmo “jogando em função de interesses pessoais”:

(...) aquele dinheiro era o dinheiro do Amazonino. Que o Amazonino mandou trazer, por ordem do... do... menino aqui, do Serjão. Ele pegou emprestado do Amazonino e cobriu o cheque. (...) Esse dinheiro seria um outro apoio a (sic) nível federal, sabe? Porque aquilo ali, o Orleir é vivo também, né? Ele não é besta. Sabia que estava tudo reservado. E já estava o dinheiro aí, o dinheiro e coisa. (...) tinha sido o Sérgio Motta [que havia conseguido o dinheiro de origem federal] -- isso aí aqui na Presidência, né? Luís Eduardo vai falar com o Sérgio Motta, Sérgio Motta fala com o Amazonino, só que seria um troço... (...) o Amazonino acabou entregando e participando, eu sei, ele, o Pauderney, que é outro sacana, aí. (...) o problema é o seguinte: naquela época, bicho, eu estou jogando muito em função da sobrevivência política, pessoal, familiar minha. (Folha de S. Paulo, *Trechos da gravação envolvem o governo na compra de deputados*, 14/05/97).

Estava publicamente exposto, por meio de testemunhos, que havia uma associação entre Sérgio Motta, Luís Eduardo Magalhães, governadores e Pauderney Avelino em torno do uso de moeda ilícita para aprovação da PEC 01/1995. Além disso, quanto mais se apura o caso (ainda que utilizando somente alguns dados públicos), mais se percebe que a moeda ilícita fazia ainda mais sentido para a aprovação da Emenda da Reeleição, sobretudo por conta da associação entre esses políticos à época da aprovação dela em primeiro turno na Câmara e as migrações partidárias posteriores. Basta retornar aos registros do mês de janeiro de 1997 que estarão flagrantes essas negociações.

Em páginas presente nesta tese foram mostradas a intensa atividade desenvolvida em janeiro – de acolhimento de demandas e o trabalho de persuasão coordenado por Amazonino Mendes junto aos deputados das bancadas estaduais do Norte do Brasil. Naquele momento, nada se comentou sobre Orleir Cameli, mas havia um deputado intensamente empenhado no trabalho, que transitava junto a Ronivon Santiago e demais envolvidos e que servia de elo para as ações de Amazonino: Pauderney Avelino, que, como a maioria dos envolvidos no escândalo, era filiado ao PPB-AM até o final de janeiro e posteriormente vinculou-se ao PFL-AM (Folha de S. Paulo, *Operação de conquista de deputados inclui ameaça de retirada de postos dos que votarem contra emenda*; *‘Murmúrio dos cargos’ atrai votos pró-FHC*, 28/01/97; *Amazonino está em viagem pela Ucrânia*, 13/05/97).

Além de estarem juntos em acontecimentos políticos comuns, observaram-se entre eles migrações partidárias com um nível de semelhança intrigante. Houve um fluxo acentuado de saídas do PMDB e (principalmente) do PPB, todos em direção ao PFL. O que teria levado a essa incursão massiva? Entre conflitos e solidariedade, lançar mão da busca por migrantes partidários era uma estratégia pensada para o PSDB e o PFL por Sérgio Motta e por ACM desde o início do governo de FHC. Em 1995, quando da filiação de um quadro político importante do Paraná no PSDB (o senador Osmar Dias), Sérgio Motta afirmou que a expansão do partido iria na direção de suprir as necessidade de “um projeto de poder de por pelo menos vinte anos” (Folha de S. Paulo, *FHC diz não pensar em 20 anos de poder*, 23/06/97). O gosto de Sérgio Motta pelo avanço rumo à hegemonia causava conflitos com os quadros parlamentares do PFL, receosos de perder a importância decisória de que eram portadores¹⁰⁹, com conflitos recorrentes entre ACM e Motta por conta disso (Folha de S. Paulo, *Painel*, 06/11/95); mas ao longo do mandato de FHC, ocorreu uma espécie de conciliação entre as lideranças do PSDB e do PFL. Especificamente, isso se deu nas proximidades do retorno ao processo legislativo da PEC 01/1995 na Comissão Especial, em outubro de 1996. Parecia haver entendimento no intuito de tornar o PSDB e o PFL os dois maiores partidos do Congresso Nacional e simplificar a capacidade governativa da coalizão, seguindo a linha de captação de parlamentares de outros partidos (Folha de S. Paulo, *Perspectiva de poder*, 27/10/96).

A culminância da estratégia chegou a janeiro de 1997, quando sinais indicavam que ocorreria desfiliação em massa dos partidos aliados (infere-se que do PMDB e PPB) em direção ao PSDB:

FHC breiou a operação comandada por Serjão para inflar o PSDB com deputados de outras legendas após a aprovação da reeleição. O PFL pediu uma garantia de que não será esmagado na aliança com os tucanos. Em reunião anteontem no Planalto, o líder Inocêncio Oliveira levou recado da cúpula pefelista. Na hora, na frente de Serjão e do tucano José Aníbal (SP), FHC disse que não permitiria uma filiação em massa ao PSDB (Folha de S. Paulo, *Painel*, 29/01/97).

Não obstante ao contido nessa nota, houve um movimento de migração partidária semelhante. Para se ter uma ideia da quantos parlamentares fizeram essa migração, sem especificar nominalmente os envolvidos no fenômeno, o resultado do mês pós-aprovação

¹⁰⁹ A manutenção de uma quantidade grande de parlamentares filiados ou a busca para aumentá-los tinham relação com uma moeda regimental, pois serviam para aferir a quantidade de vagas nas comissões (e nas mesas diretoras da Câmara e do Senado) a que cada partido tinha direito. O Regimento da Câmara dos Deputados da época: previa, em seu artigo 26: “A distribuição das vagas nas Comissões Permanentes, por Partidos ou Blocos Parlamentares, será organizada pela Mesa logo após a fixação da respectiva composição numérica e mantida durante toda a sessão legislativa.” (BRASIL, 1997: 32).

em primeiro turno da PEC 01/1995 (fevereiro de 1997) indica que o PPB perdera nove deputados, passando de 88 para 79. O PMDB ganhou um (apesar de ter tido desfiliações, o saldo foi positivo, passando de 97 para 98), o PSDB ganhou doze (de 83 para 95) e o PFL ganhou sete, permanecendo como o maior partido, passando de 99 para 106 filiados (Folha de S. Paulo, *PSDB ganha 33 deputados em dois anos*, 04/03/97).

Percebe-se uma associação lógica que poderia servir de base para a investigação promovida pela Procuradoria-Geral da República junto ao Ministério Público Federal¹¹⁰ (a autoridade constitucionalmente competente para investigar políticos com prerrogativa de foro), devido à força dos indícios: o mentor intelectual da transferência de parlamentares foi Sérgio Motta, mas houve um pacto com o PFL para que não houvesse desproporção entre as expansões dos partidos¹¹¹; a transferência partidária ocorreu principalmente em direção ao PFL e ao PSDB, e com a exceção de Chicão Brígido (PMDB-AC), *todos* os parlamentares identificados como vendedores de votos em prol da reeleição participaram desse movimento migratório.

Os problemas causados pelas denúncias aos partidos e ao parlamento foram rapidamente solucionados. Quanto ao PFL, a esterilização do partido ante os delatores deu-se da forma mais ágil possível: assim como tinham se filiado ao partido havia pouco tempo, João Maia e Ronivon Santiago foram sumariamente expulsos após dois dias da denúncia na reportagem de Fernando Rodrigues (Jornal do Brasil, *Deputados são expulsos do PFL*, 15/05/97). Passados oito dias da denúncia, os dois renunciaram aos mandatos (Jornal do Brasil, *Ronivon e Maia renunciam a mandato para evitar cassação*, 22/05/97).

Citados nas gravações, Chicão Brígido, Zila Bezerra e Osmir Lima tiveram destino diferente. Eles passaram por um processo de cassação aberto pela CCJ através de uma Comissão de Sindicância coordenada por Severino Cavalcanti (PPB-PE) e com relatoria inicial de Almino Affonso (PSDB-SP) (Jornal do Brasil, *Governo quer pressa na apruração*, 14/05/97). As controvérsias surgidas na condução da crise pelo Governo de FHC – interessado em abafar o caso e em não municiar qualquer deputado para

¹¹⁰ A CF 1988 garante “foro especial por prerrogativa de função” em seus artigos 53 (§1) e 102, que garantem ao Presidente da República, aos seus ministros, ao procurador-geral da República e aos deputados federais e senadores a obrigatoriedade de serem investigados e julgados somente por meio de trâmite originado no Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 1988).

¹¹¹ Ao final, a sintonia era tão grande entre os dois partidos que os acertos para a filiação de três dos cinco deputados citados como vendedores de votos havia sido feito inicialmente com o PSDB, mas por conta de um rearranjo voltado para interesses políticos locais a filiação culminou na entrada deles no PFL (Jornal do Brasil, *Envolvidos negociavam ida para ninho tucano*, 19/05/97).

investigar o caso – levaram o relator a renunciar ao trabalho (Jornal do Brasil, *Venda de votos não surpreende Almino*, 29/05/97), entrando para substituí-lo um deputado que era de confiança de Luís Eduardo Magalhães e tinha um histórico de plena adesão ao governo (Folha de S. Paulo, *Governista nota 10 vai dirigir apuração*, 29/05/97): o deputado Nelson Otoch (PSDB-CE), que produziu um relatório em que absolveu os três parlamentares.

O enfrentamento de um escândalo advindo do uso de moedas ilícitas por parte do Governo de FHC deu-se por meio de estratégia de abafamento do caso. Sob a alegação de que deveria haver agilidade na investigação, para que as atividades do governo não ficassem paralisadas, a Comissão de Sindicância incumbida de apurar o caso não solicitou a abertura de uma CPI, cumprindo apenas a função protocolar de convocar cada um dos citados por Santiago e Maia nas gravações e encerrando na sequência os trabalhos (Jornal do Brasil, *Relatório favorece ao governo*, 22/05/97). Além de a comissão de Sindicância não ter recomendado a formação de uma CPI, a oposição fracassou ao buscar angariar apoios para o PRC 131/1997 que propunha a “CPI da Emenda da Reeleição” – de autoria do deputado Neiva Moreira (PDT-MA). Em setembro de 1996 essa proposição fora rejeitada e arquivada pela mesa diretora, que alegou serem necessárias pelo menos 171 assinaturas (*Diário da Câmara dos Deputados*, 23/09/97)¹¹².

Para entender a falta de recomendação de uma CPI é necessário levar em conta que ocorreram alguns lances referentes ao uso de moedas políticas, especialmente da moeda administrativo-orçamentária e a da regimental. Quanto à moeda administrativo-orçamentária, percebe-se que em plena mobilização legislativa da oposição para a criação de uma CPI dois importantes ministérios foram entregues a um dos partidos mais arredios da coalizão governista – o PMDB. Duas importantes lideranças legislativas foram alçadas ao staff ministerial: o senador Íris Rezende tornou-se Ministro da Justiça e o deputado federal Eliseu Padilha recebeu o cargo de Ministro dos Transportes (Jornal do Brasil, *Presidente acusa opositores de conspirar contra a ordem*, 23/05/97). Quanto à moeda regimental, o Presidente FHC fez uso de sua prerrogativa de livremente indicar um nome para a Procuradoria-Geral da República, sem consulta sufragal aos membros do

¹¹² O assunto voltou à tona na CCJ da Câmara em 2001, mas foi sepultado por meio de um parecer da deputada Zulaiê Cobra (PSDB-SP), que alegou inconstitucionalidade, injuridicidade e rejeição no mérito da questão. Para mais detalhes, disponível em: <<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21786>>> .

Ministério Público Federal¹¹³. A decisão dele foi de manter Geraldo Brindeiro por mais dois anos à frente do MPF, indicando-o para votação no plenário do Senado Federal. O resultado foi de 55 votos favoráveis, uma abstenção e seis votos contrários (Jornal do Brasil, *Senado vota trem da alegria*, 19/06/97), o que indica que havia coesão entre o Poder Executivo e o Senado em torno do uso de uma moeda regimental que levaria à não investigação policial do caso.

Por fim, o processo legislativo encerrou-se em meio à esdrúxula situação de haver um Congresso Nacional em polvorosa com relação aos passos investigatórios sobre o uso de moedas ilícitas, mas, com já referido, a aprovação linear da emenda foi publicada no início de junho. Nesse contexto, como se expressariam os atores interessados na aprovação da reeleição e que acreditavam ser ela imprescindível para a manutenção da estabilidade monetária? Para responder, é preciso observar o comportamento dos agentes do mercado financeiro no crepúsculo das discussões político-institucionais da PEC 04/1995. Como o caso de corrupção tornou-se a tônica daquele momento, eram esperadas as reações dos detentores de ativos financeiros: estariam eles preocupados com a necessidade de se proceder à investigação de um caso de corrupção como aquele, que envolveu repasse de dinheiro para garantia de aprovação? Teriam eles interesse em defender a moralidade pública brasileira e o funcionamento das instituições do Estado? Ou estavam preocupados com o risco de a reeleição não ser inserida na CF 1988, excluindo FHC da disputa vindoura em 1998?

Como era de se esperar, a comoção em torno da necessidade de manter FHC para se manter também o itinerário de reformas estabilizadoras levou à contração nos investimentos em ativos. Quando da primeira manifestação da reportagem de compra de votos feita por Fernando Rodrigues – sem a exposição total dos fatos no que tange à participação de Sérgio Motta e Luís Eduardo Magalhães –, houve queda dos índices Bovespa e BM&F (Bolsa de Mercadorias e Futuros), com variação negativa de 0,30%. Os analistas de mercado entendiam que o momento político turbulento enfrentado pelo governo levaria à queda naquelas bolsas, mas que a subida de taxas pagas sobre os títulos

¹¹³ A escolha do Procurador-Geral da República só passou a ocorrer por meio de uma eleição a partir de 2001. Até aquele ano não se formava uma lista tríplice advinda do resultado de uma votação aplicada pela Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR). O sufrágio passou a vigorar no último ano de FHC, quando Geraldo Brindeiro já havia sido reconduzido monocraticamente por três mandatos. (Consultor Jurídico, *Procuradores divulgam lista tríplice para sucessão de Brindeiro*, 09/05/2001, Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2001-mai-09/procuradores_ouvidos_escolha>>)

da dívida dos EUA provocaria um pequeno fluxo de capitais naquela direção (Folha de S. Paulo, *Gravações de Brasília agitam mercado*, 14/05/97).

Não obstante, o alargamento do raio de alcance da denúncia feita por reportagem do dia seguinte provocou uma variação impactante na Bovespa. Ao mencionar o Ministro das Comunicações, o texto referia-se explicitamente à sofisticada associação elaborada entre o Governo de FHC e os governadores para ganhar os últimos votos necessários à emenda, indicando que o sistema nervoso do governo estava afetado, provocando efeito sobre o fluxo comercial de ativos financeiros e provocando uma queda de 3,51% no índice Bovespa (Jornal do Brasil, *Bolsas e papéis despencam com envolvimento de Motta*, 15/05/97). Mais uma vez, via-se a força da retórica da estabilidade presente no fenômeno: o que aconteceria se o caso avançasse sobre o governo que promovia reformas liberalizantes e de austeridade fiscal?

Os investidores estrangeiros ficaram atônitos com as últimas notícias sobre novos desdobramentos desta crise. “Todos ligavam para saber mais detalhes além dos que eles já acompanham pelas agências de notícias. O problema é que não há muito a dizer” (...) o temor dos estrangeiros é mais do que justificado. “O Brasil vinha passando por uma fase boa no mercado internacional. Só que, de repente, a crise política pode se acentuar. E nem com a bola de cristal dá pra saber aonde isso tudo vai dar”, explica o economista João Luiz Máscolo, diretor do Banco Rendimento, de São Paulo. Seu palpite é de que tudo pode acabar abafado e contornado, mas admite que, por enquanto, tudo não passa de suposição (Jornal do Brasil, *Bolsas e papéis despencam com envolvimento de Motta*, 15/05/97).

Mais uma vez se percebe que o interesse dos investidores era manter o *status quo* – para não dizer, novamente, a intervenção na soberania alheia feita pelos “investidores estrangeiros” preocupados com a política brasileira, que eles queriam orientar. Não interessava que uma denúncia de corrupção fosse uma notícia que indicasse avanços rumo à solução de um problema por meio de instituições investigatórias: mais importante do que a transparência na governança e a prestação de contas à sociedade era manter tudo do jeito como estava, para que houvesse previsibilidade para investimentos, mesmo que à custa de um abafamento das denúncias – aliás, o excerto acima indica até a esperança de que “tudo acabe abafado, contornado”.

A situação se agravou ao longo daquela semana. Como novas denúncias poderiam desestabilizar o Governo de FHC, as variações nos mercados chegaram a exigir que o BNDES interviesse nos fundos de pensão estatais e no mercado. Houve injeção de capitais para que as bolsas brasileiras não perdessem a liquidez e não se criasse um cenário propenso à evasão de capitais. O mercado estava vidrado nos movimentos que seriam feitos pelos veículos de comunicação, em especial a Folha de S.Paulo, e oscilava

positivamente até mesmo para uma suspeita de demissão do repórter que investigava o caso!

(...) a operação “socorro” do governo começou ainda no final da tarde de quarta. E o responsável pela maior parte das operações teria sido um banco de investimentos com sede no Rio. Essas compras - e o fato de muitos investidores terem aproveitado para comprar após a queda das cotações de quarta-feira- fizeram o Ibovespa chegar a subir 2,7%, ainda no início da tarde. Contribuiu para essa alta o boato de que o jornalista da Folha Fernando Rodrigues, autor das reportagens em que deputados afirmam ter vendido seus votos, teria sido demitido. À tarde, a direção do jornal desmentiu o falso boato, e as cotações caíram. Ainda na onda dos boatos, muitos operadores especulavam que as revistas do final de semana vão trazer mais detalhes sobre a suposta compra de votos para a aprovação da Emenda da Reeleição. Assim, o mercado deixou de ser comprador, e o Ibovespa chegou a registrar variação negativa, com queda de até 0,25%. (Folha de S. Paulo, *BNDES e fundos evitam queda na bolsa*, 16/05/97).

Esta turbulência do mercado financeiro se encerrou com reposição de perdas para os investidores. Após a intervenção do Estado no mercado, houve retomada de ganhos e estabilização nos valores dos ativos. Em tom de ironia, e inspirado em uma frase de Alan Greenspan¹¹⁴, o Presidente do Banco Central brasileiro (Gustavo Loyola) definiu assim a situação o fechamento da semana: “Aqui a questão não é de exuberância irracional, mas de irracionalidade exuberante” (Folha de S.Paulo, *Bolsa paulista fecha com alta de 1,4%*, 17/05/97). A irracionalidade era atribuída por Loyola àqueles que se submetiam ao “comportamento de manada” de aquisição ou venda de ativos baseados nas divulgações do escândalo da compra de votos.

O fim do “incômodo” do risco de uma investigação que incriminasse a cúpula do Governo de FHC trouxe tranquilidade aos mercados, mas isso não modificou a conduta das autoridades monetárias de atender às suas demandas. Um exemplo disso pode ser percebido no dia da aprovação em segundo turno da Emenda da Reeleição no Senado e sua subsequente promulgação: nesse dia o diretor de assuntos internacionais do Banco Central, Gustavo Franco, estava em Nova York lançando uma nova modalidade de títulos de captação de recursos por meio de dívida externa – os *exchange bonds* do Banco Central.

A aprovação da Emenda da Reeleição veio no momento em que eram emblematicamente lançados no mercado cerca de três bilhões de dólares em títulos públicos brasileiros, em parceria com os bancos de investimento J.P. Morgan e Goldman

¹¹⁴ Ex-Presidente do Federal Reserve, o Banco Central dos EUA, que certa vez definiu a euforia irracional de alguns agentes de mercado como promotora de valorização dos ativos, uma “exuberância irracional”.

Sachs, dois dos maiores agentes financeiros do mundo. Visando apaziguar as desconfianças dos investidores, o escândalo da compra de votos era citado por Gustavo Franco como antítese das operações que estavam sendo realizadas: “o Brasil é muito mais importante do que os ronivons. Aqui fora estamos na categoria de país normal” (Jornal do Brasil, *Bônus brasileiros atraem investidor*, 03/06/97). Aquela circunstância era emblemática pois servia para lançar mais um passivo financeiro que incrementaria o déficit público brasileiro, que seria pago ao longo em trinta anos – algo maior até do que o “projeto de vinte anos no poder” que Sérgio Motta havia anunciado. Franco se tornaria Presidente do Banco Central do Brasil no mês seguinte.

6.5 Considerações finais do capítulo

O presente capítulo teve como finalidade expor o caminho político trilhado pelo Governo de FHC para aprovar a Emenda da Reeleição. Percebeu-se de início que havia uma predisposição para a aprovação dessa emenda, por força da conjunção entre a retórica da estabilidade e a concepção de que a CF 1988 seria produtora de inflação, mas havia um contexto político e social que pesava mais do que a vontade política para que a PEC 01/1995 fosse rapidamente aprovada.

Nas duas partes seguintes se faz uma exposição sobre o conteúdo que preencheu o hiato político do processo legislativo da PEC 01/1995. Por meio dos fatores “econômicos” (e da prioridade inicial dada à “ordem econômica” no processo de reforma constitucional) e dos fatores “eleitorais” (relacionados ao modo como o processo eleitoral de 1996 redefiniu a política do momento) são analisadas as energias destinadas pelo governo de FHC e por sua base político-partidária à premência desses dois fatores.

Solucionadas estas duas fases, chegou-se ao momento de executar a tarefa política de aprovar a Emenda da Reeleição nas duas casas legislativas do Congresso Nacional. Uma análise das moedas políticas utilizadas – cada uma das quais produziu efeitos políticos de ganhos e perdas para grupos que delas faziam uso nas negociações junto do governo – explicou a aprovação daquela emenda. Basicamente, estas negociações ocorreram em três fases. A primeira delas foi uma negociação envolta numa aparente morbidez da Comissão Especial da PEC 01/1995, o que indicava que a votação e aprovação da emenda seriam tranquilas e que a vitória seria certa (com algum nível de

negociação às escuras no Congresso, como manifestações de parlamentares que blefavam sobre seus votos em relação à Emenda da Reeleição, mas que era algo ainda relativamente sob controle do governo até dezembro de 1997); a segunda foi a da aprovação da emenda em primeiro turno na Câmara (em janeiro de 1997) – em meio a uma vertiginosa troca de posições e de moedas políticas entre os agentes envolvidos no processo –; e na terceira se abordam dois aspectos: a paradoxal relação entre a linearidade da aprovação da emenda no restante do processo legislativo e o escândalo da revelação de compra de votos para a aprovação da emenda em janeiro.

Analisando-se o conjunto dessas explicações percebe-se a presença de um elemento transversal a entrecortar todo o processo: a agenda de reformas de FHC apelou sempre para a retórica da estabilidade como base para conseguir suas vitórias políticas. Além disso, percebe-se que o contrário não há: fica a impressão de que não existe uma alternativa política capaz de confrontar essa retórica. Para uma análise mais profunda da manifestação quantitativo-léxica da retórica, no capítulo seguinte trata-se dos meandros sincrônicos da manifestação dos argumentos que associavam a reeleição à manutenção da estabilidade da moeda brasileira.

7. A retórica associativa mensurada: a agenda de governo de FHC e as oposições em comportamentos e falas sobre a Emenda da Reeleição

Entrevistador – O senhor, que defendeu que o arrecadado com as privatizações fosse empregado em investimentos sociais, sentiu-se derrotado pelos economistas do governo quando o Presidente anunciou que o dinheiro será usado para pagar a dívida pública?

Motta – Não. No discurso, o Presidente disse que o dinheiro será usado para manter a estabilidade econômica. Que essa é a sua obsessão, e não será mudada num ano eleitoral. Concordo integralmente com essa visão. (Veja, “*Tem de mudar*”, entrevista: Sergio Motta, 23/07/97).

O excerto acima pode ser considerado como sintomático da essência da retórica da estabilidade. Em plena corrida política para se defender das denúncias jornalísticas em que era classificado como mandante da operação de compra de votos para aprovação da Emenda da Reeleição na Câmara dos Deputados, o ministro Sérgio Motta admite que os recursos arrecadados dos processos de privatização deveriam ser utilizados para a estabilização monetária. Demonstrando anuência para com aquilo que considera a “obsessão” do Presidente da república, Motta singelamente admite concordância em relação aos planos do Presidente. Aplicando interpretação de silogismo à situação, é possível considerar que aquele que “concorda integralmente com essa visão” seria capaz também de fazer o possível para que a Emenda da Reeleição fosse aprovada no Congresso, caso ela estivesse explicitamente atrelada ao projeto de estabilidade econômica de FHC.

Faz-se seguinte questão: em que frequência e de que modo estiveram explicitadas as posições políticas e as opiniões discursivas de quem esteve envolvido no processo de aprovação da Emenda da Reeleição? A partir de análise quantitativa procedida sobre discursos que fizeram menção à Emenda da Reeleição e foram encontrados nas colunas *Painel* da Folha de S.Paulo e nos resumos de pronunciamentos proferidos por deputados federais e senadores nos diários oficiais da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional, percebeu-se que tal manifestação associativa não se deu de modo isolado.

Essa manifestação associativa efetivamente foi responsável por estabelecer as bordas limítrofes capazes de delimitar um *sistema autopoietico* de aprovação da emenda (LUHMANN, 2011: 89). Noutras palavras, percebe-se que o processo de discussões e tomadas de posição dos agentes políticos envolvidos no processo de aprovação da Emenda da Reeleição fizeram uso de uma linguagem comunicativa própria, ferramenta

imprescindível para se impor politicamente sobre os opositores. Nesse movimento de imposição, a principal característica da política foi ser uma especialidade sistêmica de algo que já era uma especialidade sistêmica: a estabilização monetária brasileira advinda do Plano Real. Ou seja, percebe-se pelos resultados de pesquisa dispostos a seguir que a atividade política de aprovação da emenda seguiu majoritariamente um fluxo comunicacional pautado pela atividade econômica de estabilização. A Emenda da Reeleição “pegou carona” deliberadamente no Plano Real.

O presente capítulo tem por objetivo central demonstrar essa associação. Ela corresponde àquilo que é considerado na presente tese como a *retórica da estabilidade*, que aqui adquire uma forma sistematizada por meio de classificação sincrônico-quantitativa – diferentemente das formas explicitadas nos capítulos anteriores. Para tanto, o texto a seguir divide-se em três partes: na primeira, faz-se sumariamente uma exposição do modelo quantitativo utilizado – a identificação da associação textual dos termos-chave e a análise fatorial por correspondência; na segunda, expõe-se sobre o conteúdo discursivo *exógeno* do sistema (exterior ao ambiente político, portanto, responsável por explicitar principalmente os atos políticos dos envolvidos no processo de aprovação da emenda); na terceira parte, analisa-se o conteúdo discursivo *endógeno* ao sistema (aquele proveniente imediatamente de atores políticos que trataram da Emenda da Reeleição em seus pronunciamentos).

7.1 Uma análise dos padrões discursivos relacionados à Emenda da Reeleição

A presente análise preocupa-se em desvelar o que se *disse sobre* os políticos engajados no processo legislativo da Emenda da Reeleição, os discursos *exógenos*, e *sobre o que eles disseram* em relação a esse evento, os discursos *endógenos*. Sendo assim, o horizonte de alcance das descobertas de existência de um padrão discursivo em torno da Emenda da Reeleição torna-se inicialmente algo impossível de ser abrangido. Faz-se assim a necessidade de circunscrição a algumas publicações da imprensa, algo exigido para tornar viável a execução da pesquisa. Desse modo, foi elaborado um recorte procedimental sobre as fontes pesquisadas, selecionando publicações que correspondessem aos dois objetivos de pesquisa supradispostos.

A seleção do material e o modo de proceder a análise diz respeito à busca por equilibrar capacidade analítica e exequibilidade do trabalho de pesquisa. Desse modo,

selecionou-se os textos das colunas *Painel* da Folha de S.Paulo e os resumos de pronunciamentos parlamentares presentes no Diário da Câmara dos Deputados, do Diário do Senado Federal e do Diário do Congresso Nacional.¹¹⁵ Todos os textos selecionados possuem menção direta ao instituto da reeleição presentes ao de seu processo legislativo, ou seja, textos relacionados ao assunto e publicados entre janeiro de 1995 e setembro de 1997. O volume de material encontrado foi de 467 colunas *Painel* e 1.723 resumos de pronunciamentos.

A inserção desse material em um software de análise estatística possibilitou a utilização de metodologia quantitativa na análise. A contribuição disso se deu por meio da precisão estatística do programa *Iramuteq* (CAMARGO; JUSTO, 2013; SALONE, 2013), responsável por prover os resultados da análise léxico-estatística dos textos. Ele serviu para mensurar minuciosamente a existência de palavras nas colunas e nos pronunciamentos, identificando como elas associavam-se umas às outras para formar segmentos textuais portadores de sentido uno e coeso. A partir dessa associação, foi possível a descoberta de proximidade entre os termos que se uniam para compor uma explicação e produzir o significado de uma ideia no texto:

(...) [o segmento de texto] é entendido como uma espécie de representação elementar, um sentido ou um enunciado mínimo em um discurso. Tal enunciado é postulado como uma idéia de um indivíduo psíquico, sendo que essa idéia se refere a um objeto, mas também, ao mesmo tempo, ao próprio sujeito. É essa dupla referência que permite a formação da representação de um objeto. Por extensão, a regularidade de representações entre indivíduos pode promover a existência de um determinado contexto típico de um grupo, uma representação coletiva, um “mundo” [de conceitos e valores] (NASCIMENTO; MENANDRO, 2006: 74)

Dentre todos os recursos presentes no *Iramuteq*, utilizou-se o seguinte caminho para se chegar aos resultados que serão apresentados e discutidos doravante. Os segmentos de textos utilizados para interpretação na presente tese advieram do processo de cálculo do software iniciado com a distribuição de frequência das *formas* (as palavras) mais comuns. Há ainda uma depuração das *formas ativas* (selecionadas pelo pesquisador, no caso presente tese considerou-se os substantivos, os adjetivos e os verbos), separadas das menos relevantes.

¹¹⁵ Essa seleção foi feita por ter em vista a relevância das publicações em seus acompanhamentos dos eventos políticos ligados ao processo legislativo da Emenda da Reeleição: a coluna jornalística em questão é uma destacada publicação voltada para noticiar minuciosamente os bastidores da política nacional, presente no jornal de maior circulação do país; os três diários oficiais citados possuem exatamente os discursos dos parlamentares nas sessões plenárias do legislativo federal, ou seja, quando o assunto foi abordado por algum deles com certeza esteve publicado nesses locais.

Inicialmente, o programa indica quais delas estiveram presentes no texto matricial¹¹⁶ submetido e quais as suas quantidades de ocorrência (SALONE, 2013: 3-4). Pelo fato das palavras de um texto corresponderem a dados categorizados, o modo com que é aferida a distância entre os termos se dá por meio do teste estatístico de χ^2 (*qui-quadrado*) (BARBETTA, 2011: 228). Após a contagem das formas, o programa efetua esse teste para indicar o nível de significância entre elas e apontar a associação direta entre os termos. Colocadas em relação, as formas que possuem resultado de *qui-quadrado* de significância maior serão consideradas mais próximas, sendo assim mais forte e diretamente associadas e formando segmentos textuais coesos¹¹⁷.

Após a aplicação do teste e a identificação das associações entre as formas e os segmentos de textos advindos delas, elabora-se por intermédio do programa uma distribuição de frequência das associações. São identificados os segmentos de texto que possuem maior associação direta, distinguidos dos que possuem menos associação direta por meio de uma distribuição de frequência intitulada *classificação hierárquica descendente* (CHD). Ela cria um dendrograma (um filograma, diagrama em forma de árvore) que classifica quais as formas e seus respectivos segmentos textuais que se assemelham, quais as suas frequências percentuais no texto e como elas convergem em associação ou se tornam independentes das demais (SALONE, 2013: 4). São assim definidas individualmente várias *classes textuais*, espécies de blocos de segmentos de texto que são portadores de significados comuns, mas distintos quando postos em comparação entre elas.

Por fim, chega-se à etapa estatística de análise multivariada. Todo o complexo de *classes textuais* produzidas e expostas pela CHD é inserido num modelo chamado *análise fatorial por correspondência* (AFC). Além da descrição das classes textuais individuais, que podem ser definidas como variáveis explícitas e em associação direta em um texto, existe a possibilidade de se descobrir também a existência de variáveis latentes e associadas indiretamente (FIELD, 2009: 553; FIGUEIREDO; SILVA, 2010: 162). Para

¹¹⁶ O texto matricial passou por um rigoroso tratamento antes de ser submetido ao programa. Para o devido reconhecimento da matriz, houve a necessidade de adequar todas as palavras compostas (inserindo o carácter _ entre elas) e de buscar uma padronização comum no texto (por exemplo, havia grande quantidade de termos distintos, porém com os mesmos significados, como Fernando_Henrique_Cardoso e FHC. Eles tiveram de ser padronizados, no intuito de dar precisão à quantificação de suas manifestações textuais).

¹¹⁷ O programa possui um dicionário capaz de identificar o tipo da forma (substantivo, adjetivo, pronome, verbo, advérbio, artigo, dentre outros) e a pontuação do texto. Ou seja, não são somente contadas as palavras, mas também associadas perante os seus excertos, sem mutilar a coesão de frases e orações.

tanto, efetua-se uma análise fatorial, que tem por finalidade descobrir medidas subjacentes às variáveis explícitas (os “fatores comuns”¹¹⁸ entre elas), agregando as principais formas constituidoras de todas as classes textuais. A exposição gráfica da análise fatorial dá-se por meio da inserção de uma ampla gama de formas léxicas de distintas classes entrecruzando-se em um mesmo plano. No caso do presente estudo, possibilita-se uma comparação sincrônica que revele a existência dos dois fatores mais relevantes para analisar correlações entre comportamentos e ideias relativos ao processo legislativo narrado no capítulo anterior – será útil para testar o que está explícito para descobrir o que é implícito no conjunto de relações travadas para aprovar a Emenda da Reeleição.

Todos esses elementos estatísticos estarão intrínsecos nas análises que se seguem. Vale lembrar que a abordagem lexicológica é uma vertente metodológica reconhecidamente importante para o estudo da história de comportamentos e ideias do político. Na famosa coletânea voltada para a defesa desses estudos de René Rémond (2003), espécie de manifesto em prol do estudo de fenômenos políticos na história, Serge Berstein defende a análise lexicológica como interessante instrumento técnico para que se efetue “conclusões históricas” (BERSTEIN, 2003: 90); em defesa da mesma abordagem, Winock (2003: 289) afirma que a

(...) abordagem léxica muitas vezes é apenas a confirmação quantitativa da análise empírica; mesmo nesse caso, ela assenta a pesquisa tradicional em dados sólidos [e] pode fazer mais que isso: dar sentido a discursos emaranhados ou incoerentes, descobrir as linhas de força sobre uma aparente confusão, identificar melhor o que muda e o que permanece nas ideias em curso (WINOCK, 2003: 289).

Essa passagem justifica a escolha pela abordagem em questão e indica os objetivos implícitos na escolha desse método de difícil manejo.

¹¹⁸ No caso do resultado produzido pelo *Iramuteq* para esta tese, foram visíveis em um mesmo plano as classes, as formas reduzidas e os eixos fatoriais. Para o lançamento disso num mesmo plano, o tratamento dos dados foi feito por meio de uma disposição dos fatores através de um cálculo de medida correlação entre as variáveis (apresentadas no *Iramuteq* como *Classes*) chamada de *rotação oblíqua*. Isso proporciona ao modelo um resultado de covariância comum capaz de indicar como se correlacionam as classes de um conjunto textual (que indica comportamento ou ideias políticas) em um número reduzido de fatores (para o presente trabalho, dois foram os definidos para cada AFC). Apesar da alta complexidade envolvida na decomposição de tantos elementos em um mesmo modelo analítico, é simples a lógica da AFC aqui utilizada: quanto mais próximo um elemento estiver do outro no plano gráfico, mais ele possui “falas” em comum; do contrário, quanto mais distante no plano fatorial estiverem dois elementos, deve-se efetuar interpretação para entender como se forma entre eles uma correlação de oposição (NASCIMENTO; MENANDRO, 2006: 78; FIGUEIREDO; SILVA, 2010: 169).

7.2 A associação discursiva exógena aos agentes políticos.

O conjunto textual voltado para a análise do que se *disse sobre* os políticos engajados no processo legislativo da Emenda da Reeleição foi caracterizado por 182.814 ocorrências totais de palavras, em 15.162 formas léxicas distintas. As principais palavras para a atribuição de significado nos textos, correspondentes às formas ativas, foram encontradas em um total de 7.582. As quinze mais frequentes delas foram os substantivos *FHC* (1.462 vezes), *reeleição* (934), *PMDB* (825), *governo* (805), *SP* (relativo à cidade de São Paulo, 721), *câmara* (709), *PFL* (691), *partido* (552), *PSDB* (528), *planalto* (506), *PT* (489) e *Maluf* (454), e os verbos *dizer* (991), *querer* (523) e *dever* (422).

No âmbito agregado puro, percebe-se a centralidade da manifestação de formas como *FHC*, *reeleição* e *governo* (as três naturalmente condizentes com o foco inicial da busca, com o *proxy* da busca). Porém, vale a pena observar quais são as que orbitam entre elas e apresentam-se também entre as mais frequentes. Desse modo, percebe-se que as formas *PMDB*, *Câmara*, *PFL*, *PT* e *Maluf* (o nome de um ator político individual) possuem majoritariamente relevância nos textos, prenunciando que foram ampla e reiteradamente anunciadas ao longo do conjunto de colunas *Painel* de janeiro de 1995 a setembro de 1997. Isso significa que a busca por informações de bastidores a essas referências foi crucial ao longo do processo legislativo, sendo os atores complementares da operação de aprovação da Emenda da Reeleição de FHC.

Além do quantitativo agregado de formas, o processo de interpretação delas precisa avançar pela associação em pleno texto. Nesse sentido, o teste de associação estatística percebeu a presença de 4.988 *formas* especificamente presentes em 5.066 segmentos de textos. Eles foram agrupados em seis classes distintas, distribuídos pelo seguinte percentual e forma de associação:

Gráfico 7.1: Dendrograma de CHD dos Segmentos Textuais nas Colunas *Painel* da Folha de S.Paulo (“Emenda da Reeleição”: jan/1995 a set/1997).

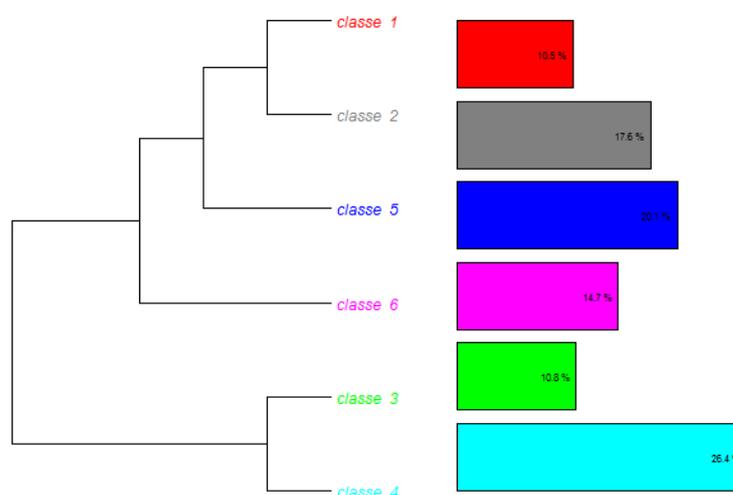


Tabela 7.1: Formas associadas às classes produzidas na CHD nas Colunas *Painel* da Folha de S.Paulo (“Emenda da Reeleição”: jan/1995 a set/1997)

Classe 1	x^2	Classe 2	x^2	Classe 3	x^2	Classe 4	x^2	Classe 5	x^2	Classe 6	x^2
emenda	381	reeleição	354	humano	300	real	444	câmara	635	PT	549
votação	226	FHC	316	policar	247	empresa	274	PMDB	579	paulistano	376
votar	219	reforma	218	direito	246	milhão	229	presidência	505	Erundina	344
emenda_da_reeleição	212	ministerial	109	terra	225	bi	190	ACM	376	Pitta	316
comissão_especial	168	Sergio_Motta	100	justiça	199	dólares	142	senado	327	PDT	274
reeleição	153	aprovar	84	PM	175	bancos	137	candidatura	250	petista	250
plenário	140	planalto	73	crime	165	pagar	121	Michel_Temer	231	prefeitura	227
lei	139	congresso	71	segurança	157	mercado	105	Wilson_Campos	208	Rossi	217
relator	120	política	70	Jobim	149	investimento	99	Iris_Rezende	205	esquerda	166
Franco	102	dizer	65	mulher	143	receita	77	PFL	195	campanha	155

Apreende-se nos resultados que a primeira classe foi composta por 10,5% dos textos relacionados ao movimento político de aprovação da reeleição – num total de 525 *formas*. Chama a atenção que essa classe abordou aquilo que pode ser percebido como o momento de menor tensão no processo legislativo da PEC 01/1995: os textos abordam procedimentalidades relacionadas ao momento de tramitação da PEC na Comissão Especial da Câmara dos Deputados. Tanto que se sobressai nessa classe a associação

forte com as formas *Comissão Especial* ($x^2=168$), *relator* ($x^2=120$) e *Franco* (sobrenome do relator da proposta, Vic Pires Franco) ($x^2=102$). Destaca-se nessa classe a ausência de menções a nomes de políticos ou de partidos da oposição, e as suas publicações mais significativas estiveram situadas nos meses de março de 1996 (momento em que o processo legislativo da emenda passava por um hiato decisório) e janeiro de 1997 (quando a Comissão Especial facilmente aprovou o relatório de Franco). As expressões verbais relativas a *votar* ($x^2=219$) e o substantivo *votação* ($x^2=226$) indicam como o interesse das informações de bastidores era em indicar como havia praticidade no trabalho da comissão. Interessava-se por agilizar o voto em prol da emenda.

A segunda classe possui um percentual maior de incidência sobre o conjunto das colunas *Painel*, apresentando-se em 17,5% do texto, ou 877 *formas léxicas* ativas dentre o total que dá significado às colunas. Essa classe possui segmentos textuais característicos de meses de hiato processual da emenda, situando-se principalmente em abril, agosto, setembro e outubro, bem como adentrando também os momentos de retomada do processo, em novembro e dezembro de 1996. Conforme o dendrograma, seu conteúdo possui relativa associação com a Classe 1. Todavia, é marcante como ele expressa situações de conflito atinentes às relações políticas do momento, diferenciando-se da anterior. Além das dez formas mais associadas e dispostas na tabela anterior, há também uma série de menções que associam os segmentos textuais a *Maluf* ($x^2=43$), ao *PPB* ($x^2=50$), à proposta de *plebiscito* ($x^2=65$) e a *Itamar Franco* ($x^2=49$). Em geral, são evidenciados os movimentos políticos do governo para tentar conter conflitos com esses agentes opositoristas.

Dois termos vizinhos no ranking de associação (*reforma*, $x^2=218$, e *ministerial*, $x^2=109$) podem ser identificados como termos do interesse do governo para desarmar a oposição e conquistar governabilidade. Os nomes de governo significativamente associados, como o do Presidente *FHC* ($x^2=316$), do substantivo *planalto* ($x^2=73$) e dos recorrentes articuladores políticos *Sérgio Motta* ($x^2=100$) e de Luiz Carlos Santos ($x^2=27$) dão mostras do interesse do governo no assunto. Um trecho característico dos eventos políticos da Classe 2 é o seguinte excerto: “(...) piadinha que corre em Brasília: Luiz Carlos Santos ([ministro da] Coordenação Política) virou ministro do Emprego. De tantos que terá que distribuir para aprovar a Emenda da Reeleição de FHC” (Folha de S.Paulo, *Painel*, 08/09/96).

A terceira classe de expressões corresponde a um bloco de eventos e discursos políticos responsáveis por 10,8% da totalidade dos textos compilados, sendo o segundo menor percentual de todo o conjunto textual da coluna *Painel* (corresponde a 539 *formas*). Todavia, trata-se de um de menções políticas ligadas a eventos mais originais em relação aos demais, em virtude de serem ideologicamente orientados e distantes do processo legislativo da Emenda da Reeleição *per se*. Eles correspondem a uma série de enunciados de ações políticas ligadas a questões relacionadas aos direitos humanos (*humano*, $x^2=300$), ao MST, à luta pela terra e a problemas relacionados à segurança pública e à criminalidade brasileira (*terra*, $x^2=225$, *justiça*, $x^2=199$, *crime*, $x^2=165$ e *segurança*, $x^2=157$).

O momento de maior significância no valor de x^2 , dentre todos os que possuíam segmentos textuais caracterizados pela Classe 3, foi o mês de abril de 1997. Isso não foi à toa: havia intensa preocupação do Governo de FHC naquele mês em dar respostas a mobilizações de movimentos sociais, em meio à marcha do MST que ocupou Brasília (um ano após o massacre de Eldorado dos Carajás). O segmento textual mais representativo do modo como o governo estava em alerta por conta da mobilização social do MST – o que recebeu o maior escore de significação x^2 dentre os da Classe 3 – foi este: “Entidades de direitos humanos afirmam que se não for criado programa nacional de proteção à testemunhas de violência policial, de pouco adiantara aprovar a mudança que transfere à justiça comum julgamentos de PMs” (Folha de S.Paulo, *Painel*, 04/04/97).

Ao referir-se à Classe 4, chega-se ao conjunto de segmentos textuais proporcionalmente mais importante de toda a amostra pesquisada, com 1.315 *formas* ativas. Tal como a sua antípoda associativa, a Classe 3, há nela um forte teor ideológico em seus 26,4% de ocupação das colunas *Painel*. O resultado qui-quadrático mais destacado dela está na forma que dá nome à moeda brasileira: o *real* ($x^2=444$). Outras que surgem são *empresa* ($x^2=274$), *milhão* ($x^2=229$), *bi* (relativa à forma bilhões) ($x^2=190$), *dólares* ($x^2=142$), *bancos* ($x^2=137$), *mi* (relativa à forma milhões) ($x^2=113$), *mercado* ($x^2=105$), *investimento* ($x^2=99$), *receita* ($x^2=77$), *orçamento* ($x^2=75$), *dinheiro* ($x^2=71$), *BC* (relativa ao Banco Central, $x^2=69$), dentre tantas outras formas léxicas em notas jornalísticas que procuravam expressar o cotidiano dos negócios políticos do Governo de FHC. Há destaque para a manifestação de segmentos textuais contidos por essas formas

em maio de 1995, fevereiro de 1996 e março de 1997, mas em geral elas permeiam praticamente todo o período da amostra pesquisada.

Esse é o núcleo duro da retórica da estabilidade. Tais expressões disseram respeito a relações políticas ocorridas em 1995, 1996 e 1997. Elas giraram em torno da reforma da ordem econômica da constituição, dos programas de recuperação dos bancos (PROER), dos planos de privatizações das empresas estatais, às discussões para aprovação do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e demais propostas de reformas constitucionais (como a administrativa e a da previdência), ou estão presentes na discussão o déficit fiscal produzido pelos valores de repasses feitos a bancadas e a deputados individuais através de emendas ao orçamento da União, ou nas apurações da CPI dos precatórios. Enfim, é tamanha a capilaridade desses segmentos textuais dentre as notícias de bastidores do governo que ela permeia a todos os momentos pesquisados. Pode-se dizer que praticamente *todas as vezes em que havia um texto na coluna Painel da Folha de S.Paulo mencionando a Emenda da Reeleição havia também algum segmento do texto que tratava de algum negócio feito com recursos públicos*. Não é de se estranhar tal fato, pois isso simplesmente condiz com a agenda política do Governo de FHC.

Exemplos que demonstram essa associação recorrente não faltam. Em 16 de dezembro de 1995, em meio à notícia de que “(...) a semana foi a pior do governo no Congresso, pois além da paralisia nas reformas, explodiu a tensão latente com o PFL” (Folha de S.Paulo, *Painel*, 16/12/1995) e nessa paralisia estava também inserida a Emenda da Reeleição, outro excerto da mesma coluna anunciava que

(...) quatro procuradores da República vão apresentar nos próximos dias denúncia contra diretores do BC e seu Presidente, Gustavo Loyola, sob acusação de suposta improbidade administrativa no socorro financeiro ao Econômico (...) os procuradores sustentam na denúncia que o BC continuou dando assistência financeira ao Econômico mesmo após estar caracterizada a falência do banco (Folha de S.Paulo, *Painel*, 16/12/1995).

Outro caso serve para explicitar a capilaridade do assunto e a mistura entre reeleição, governabilidade, Plano Real e execução de gestão e negócios. Certa coluna em 1996 noticiou que enquanto FHC dirimia conflitos entre os aliados políticos Jorge Bornhausen (PFL-SC) e ACM por conta de uma distribuição de cargos no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) (Folha de S.Paulo, *Painel*, 19/02/96), havia também naquele contexto a necessidade de solucionar um conflito com Itamar Franco:

Na recente ida a Brasília, Itamar deixou nítido a interlocutores que romper com FHC é questão de tempo. Magoado, Itamar acha que o Planalto insiste na versão de que era

empecilho ao Real. Itamar cumpriu um roteiro premeditado ao passar por Brasília: criticou a tese de reeleição, disse ser o verdadeiro pai do Real e lembrou que FHC não teria ganho a eleição sem o seu apoio. (Folha de S.Paulo, *Painel*, 19/02/96)

E ainda, compondo a mesma coluna, uma nota estritamente informativa de gestão financeira ocupava espaço: “A CEF [Caixa Econômica Federal] abre em março concorrência para empresas que cuidarão de suas contas de publicidade, no valor de R\$ 32,5 milhões. A licitação feita em 95 foi anulada, por suspeita de irregularidades.” (Folha de S.Paulo, *Painel*, 19/02/96). Havia um amalgama de ocorrências políticas acontecidas no cotidiano do Governo de FHC, com a coexistência de esforços para a manutenção da base aliada (para fins de governabilidade junto ao Congresso Nacional), a necessidade de defender a autoria do Plano Real à FHC e de defender a aprovação da Emenda da Reeleição, bem como ainda eram feitos negócios que efetivamente correspondiam à gestão financeira das instituições do Estado. Ou seja, enquanto se articulava politicamente por governabilidade e discutia-se sobre suposta paternidade do Plano Real, no âmbito prático-cotidiano a agenda advinda dele estava sendo executada. E todas essas questões estavam imbricadas, tendo entre todas essas ocorrências a retórica associativa entre a estabilidade monetária do Plano Real e a reeleição de FHC, com essa retórica servindo como cimento coesivo para o muro de arrimo elaborado pela agenda política do Presidente da república.

Retomando descrição e análise dos blocos quantitativos de informações de bastidores da política, pode-se dizer que a Classe 5 corresponde ao segundo maior conjunto de formas léxicas, abrangendo 20,1% das colunas *Painel*, equivalente a 1001 *formas*. Majoritariamente, estão perfilados nessa composição dois assuntos: os conflitos internos do *PMDB* ($x^2=580$) em janeiro de 1997 e as articulações para as eleições para presidência da *Câmara* ($x^2=635$) e do *Senado* ($x^2=327$) ocorridas entre dezembro de 1996 e fevereiro de 1997.

A abordagem desses temas pelos segmentos textuais dessa classe possui como aspecto principal a articulação política entre o Governo de FHC e os seus aliados no Congresso. Os elementos manifestados centralmente nela podem ser sintetizados nestes atos políticos: 1) o PFL exigia o apoio do Governo de FHC e do PSDB para a detenção de uma chefia legislativa, seja por meio da eleição de ACM para a presidência do Senado (a principal escolha), seja na manutenção da presidência da Câmara (opção secundária, que contemplaria Inocêncio Oliveira com a função); 2) o PMDB possuía a presidência do Senado, com José Sarney, e também exigia de FHC o apoio para manter sob sua guarda

uma das presidências, mas a excessiva fragmentação interna do partido (clivado entre lideranças políticas regionais que basicamente compunham em torno de Michel Temer, Aloysio Nunes, Eliseu Padilha e Luiz Carlos Santos, fieis aliados do governo, e Iris Rezende, Paes de Andrade, Newton Cardoso, entre outros que pressionavam o governo no intuito de aproveitar do ensejo eleitoral das duas casas para obtenção de cargos ou emendas orçamentárias) fez com que houvesse controvérsias em torno do nome que deveria ser apoiado; 3) os conflitos por espaço acirraram as disputas entre PFL e PMDB na coalizão de governo, com o simultâneo lançamento das candidaturas de Iris Resende e de Michel Temer, desobedecendo a ideia de divisão de funções com o PFL e dificultando a racionalidade de negociação de apoio do Governo de FHC; 4) candidatos explicitamente minoritários à presidência da Câmara, como Prisco Viana (PPB-BA) e Wilson Campos (PSDB-PE) aumentaram a dificuldade de articulação do governo, pois atraíam apoios entre vários deputados e dificultaram o objetivo do governo de eleger Michel Temer; 5) a convenção nacional do PMDB em meados de janeiro de 1997 aprovou uma sugestão de voto contra a Emenda da Reeleição, resultado que assustou ao governo e intensificou a mobilização do governo em atender às demandas de parlamentares, seja para aprovar a emenda, seja para conseguir a eleição dos aliados às presidências legislativas; 6) ao final do processo, conseguiu-se que Michel Temer fosse eleito, mas por um resultado apertado, demandando ainda mais atendimentos de pedidos feitos por parlamentares do PMDB no mês de fevereiro de 1997 e consumando-se em maio de 1997, após as denúncias de compra de votos para a aprovação da Emenda da Reeleição (quando Eliseu Padilha tornou-se o ministro dos transportes e Iris Rezende o ministro da justiça).

Por fim, a última classe com um padrão textual específico tem identidade relativa à movimentação política produzida pelas eleições municipais de 1996. A Classe 6 correspondeu a 14,7% (731 *formas*), ocorreu sobretudo nos meses de setembro e outubro daquele ano e possuindo larga presença de atores políticos individuais, que buscavam influenciar o voto em diversas eleições municipais. A forma léxica mais importante nela foi *PT* ($x^2=549$), algo que significa a existência de importância política do partido naquele processo eleitoral, mas também denota a ausência de relevância do partido em articulações políticas remetidas às outras cinco classes discursivas. Algumas formas relevantes nela foram *Erundina* ($x^2=344$), *Lula* ($x^2=95$), *Dirceu* ($x^2=75$), *Mercadante*

($x^2=62$) e *Genoíno* ($x^2=60$), confirmando a importância do PT naquele pleito, bem como *Serra* ($x^2=142$), *Pitta* ($x^2=316$), *Malufismo* ($x^2=91$) e *Rossi* ($x^2=217$), todos termos relativos às eleições paulistanas.

O conjunto de textos dessa classe demonstra de que a disputa eleitoral de 1996 em São Paulo não somente prejudicou o Governo de FHC. Em um primeiro olhar (qualitativo e diacrônico, conforme expressado no capítulo anterior desta tese), percebeu-se que os resultados daquelas eleições foram benéficos ao governo mesmo com a derrota em São Paulo. Obviamente, o fato de Maluf eleger seu sucessor deu sobrevida política a ele, o principal opositor da reeleição de FHC naquele momento. Todavia, quantitativamente as minúcias do processo da disputa paulistana indicaram um grande desgaste do PT. Ele teve o bônus de disputar o segundo-turno daquela eleição contra o malufista Celso Pitta e conseguir ficar sob os holofotes políticos nacionais, mas teve que arcar com o ônus desse embate. Relatos de articulações de bastidores voltadas para esse enfrentamento foram as que mais obtiveram escore nas colunas *Painel*. Esta nota, por exemplo, possui essas características e foi uma das que mais pontuaram:

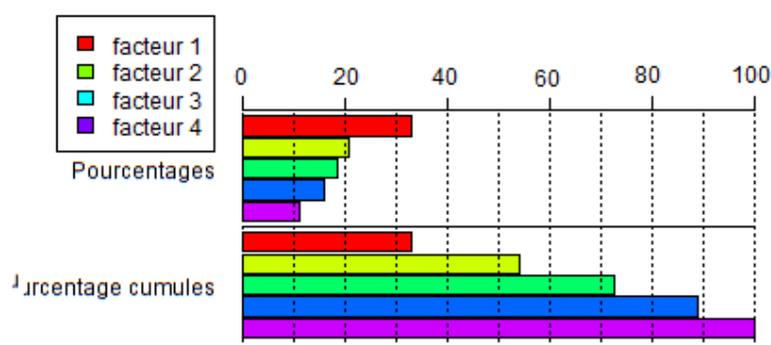
os malufistas querem usar no programa de TV de Pitta imagens dos petistas capixabas que invadiram o Palácio Anchieta em protesto contra o governador Vitor Buaini (PT-ES) no bairro da Mooca, onde nasceu Serra, que ficou em terceiro lugar na eleição paulistana (Folha de S.Paulo, *Painel*, 10/10/96).

Após a descrição das classes, uma análise fatorial baseada em um modelo de rotação oblíqua foi utilizada (FIELD, 2009: 568). O interesse da inserção desse modelo analítico diz respeito à necessidade de perceber o modo como se correlacionaram as *formas* apresentadas no texto e as classes das quais elas pertencem. Isso possibilitou a descoberta de fatores subjacentes, que proporcionaram ligação e organização de segmentos de texto e comportamentos políticos relacionados à Emenda da Reeleição que foram relatados pela coluna *Painel*.

O primeiro passo foi estabelecer um cálculo de covariância, pois ele possui a função de identificar os níveis de relacionamento médio entre as classes textuais. A covariância encontrada foi de 0,263 considerando de um lado as Classes 3 e 4 e de outro as Classes 1, 2, 5 e 6; no valor de 0,165 quando considera-se as relações com a Classe 6 de um lado e as Classes 1, 2 e 5 de outro; no valor de 0,148 quando Classe 5 e Classes 1 e 2; no valor de 0,127 quando se trata da covariância entre a Classe 3 e a Classe 4; no valor de 0,089 quando é relativa à Classe 1 em relação com a Classe 2. Os dois valores mais altos dentre os cinco identificados corresponderam aos fatores agregadores mais

importantes da amostra. O *Fator 1* concentrou 33,14% das relações no conjunto do texto, o *Fator 2* alcançou 20,88% delas, com a possibilidade de uma análise fatorial com 54,02% de porcentagem acumulada de relações entre as variáveis/classes textuais:

Gráfico 7.2: Identificação de fatores através do cálculo da covariância entre as seis classes discursivas dos Segmentos Textuais nas Colunas *Painel* da Folha de S.Paulo (“Emenda da Reeleição”: jan/1995 a set/1997).



O processamento da análise levou em conta o nível de significância do χ^2 das formas ativas de cada classe, para que análise tratasse objetivamente de expressões fortemente associadas a cada classe, e que a análise nos fatores pudesse ficar límpida para fins de identificação disso (caso fosse lançadas as quase cinco mil formas, a análise ficaria confusa). Desse modo, foram processadas 814 formas (100% das significantes), 112 na Classe 1 (13,7%), 79 na Classe 2 (9,7%), 177 na Classe 3 (21,7%), 227 na Classe 4 (27,8%), 101 na Classe 5 (12,4%) e 118 na Classe 6 (14,5%). Em comparação com os percentuais presentes na totalidade das formas (desagregadas pelas classes, apresentadas nas páginas anteriores), há variação de crescimento na Classe 1 (3,25%), na Classe 3 (10,94%) e na Classe 4 (1,48%)¹¹⁹, indicando que elas possuem em si uma proporção maior de formas com significância e uma maior dispersão do uso delas. Diferentemente das classes que decresceram, caso da Classe 2 (-7,8%), Classe 5 (-7,7%) e Classe 6 (-0,2%). Essa variação negativa indica haver um número menor de formas com significância e uma maior concentração de relevância sobre algumas palavras nos seus segmentos textuais. A exposição de fatores, formas e classes ficou assim:

¹¹⁹ Vale a pena destacar novamente a situação daquela classe que condiz com o discurso fundamental da retórica da estabilidade, a Classe 4: além dela ser portadora da maioria das formas classificadas (1315 de 4988), ela também é muito superior na quantidade de formas com valor χ^2 significativa (227 das 814). Ou seja, seu impacto de $\frac{1}{4}$ sobre todas as colunas *Painel* relativas à Emenda da Reeleição é sobremaneira importante. Trata-se de padrão inegavelmente relevante.

Basicamente, a distribuição correlacional do grande volume de dados utilizados indica que o *Fator 1* diz respeito à incidência do processo legislativo da Emenda da Reeleição. Quanto maior a carga de uma *forma* ou classe nesse fator, mais ao centro do processo decisório elas estarão, como é o caso das classes 2 e 5 e de algumas formas, como o nome de Luiz Carlos Santos, do PFL e de Paes de Andrade (criador de grande confusão no mês de janeiro de 1997) e adjetivos como *partidário* ou *articulador*. Em contrapartida, quanto mais negativa for a carga nesse fator, mais relacionadas com o entorno do processo decisório (sem ser menos importante) serão as classes e formas, e isso se dá com as classes 3 e 4 e os seus grandes volumes de formas com valor associativo significante

Por outro lado, os domínios de influência do Governo de FHC estão manifestos no *Fator 2*. Portador de conteúdo mais aproximado da agenda política¹²⁰ do governo, a principal característica dos elementos que possuem cargas fatoriais altas nele diz respeito a controvérsias e a dissensos evitados por FHC para proceder suas ações. As classes 3 e 6 estão quase integralmente concentradas nos níveis mais altos desse fator, com nomes relacionados sobretudo a temas como direitos humanos e ao antagonismo eleitoral a FHC reveladas nas eleições de 1996. Cita-se os parlamentares e candidatos de oposição (como *Marta Suplicy* e *Luiza Erundina*), bem como o nome do secretário nacional dos direitos humanos à época (*José Gregori*). Esse “campo da controvérsia” da alta carga do fator em questão possui também a manifestação da Classe 5. Ainda que mais leve que as outras duas, ela exprime nas figuras de Pauderney Avelino (PFL-AM, acusado de intermediar a compra de votos para a Emenda da Reeleição) e Roseana Sarney (PFL-MA, filha de José Sarney e em incerta posição de “apoio” à emenda) a presença de formas léxicas que indicam as dificuldades para o governo conseguir maioria na aprovação da emenda, principalmente, no âmbito das negociações para as eleições das presidências da Câmara e do Senado (algumas das formas com maior nível de significância nessa classe). Os níveis negativos de carga fatorial indicam as variáveis consensuais em relação ao domínio de influência para o governo: menções feitas às privatizações, a reformas econômicas e a negociações políticas da comissão especial que analisou a emenda (a forma verbal

¹²⁰ A agenda política do Governo de FHC foi basicamente a agenda de reformas constitucionais baseadas na remodelagem fiscal do Estado impingida pelo Plano Real (COUTO; ABRÚCIO, 1999), uma pauta proveniente da formação de uma nova correlação de forças políticas desde a sociedade (ou seja, a formação de um novo Estado demandou isso) (IANONI, 2009).

contornar e o substantivo *paciência* possuem essa característica) indicam o sentido e a atividade política em prol da agenda do governo.

Reflexos de tensões ideológicas e procedimentais são perceptíveis nas correlações entre formas e classes por meio dos dois fatores preponderantes. Há uma clivagem ideológica entre as classes 3 e 4, cuja correlação é perceptivelmente negativa, sobretudo pela primeira delas. Dividindo o segundo fator ao meio, percebe-se o lado esquerdo como uma zona de influência preponderante do governo: assentado sobre a base das mudanças econômicas advindas do Real, desdobram-se acima delas as atividades políticas que estreitam relações com parceiros preferenciais (o PFL), e até com figuras como Esperidião Amin (PPB-SC) e com o PMDB sendo puxado para esse campo, com o peso da influência do governo sobre o Senado e sobre peemedebistas da cepa de Michel Temer. Esses elementos da Classe 5 foram fundamentais para aspirar a política para um centro, reduzir a polarização e produzir governo. Já do lado direito do gráfico, tem-se um campo de influência que não é passível de controle do governo (nas origens ou nos efeitos dos atos), com a incipiente gestão sobre a anomia ocorrida pré-votação das presidências legislativas (ainda que efetiva, pois deu certo ao final) e principalmente com os conflitos advindos da Classe 3. Especificamente a respeito dela, manifesta-se um nível de dispersão acentuado em relação ao resto do sistema de relações políticas aqui captado, o que tem a ver com algumas de suas características anti-institucionais, como as mobilizações do MST, e a impermeabilidade da agenda de FHC sob a égide do Plano Real.

Pode-se afirmar qual foi o arranjo combinatório das correlações que sustentaram o processo decisório no FHC. A Classe 4 apresentou-se de modo consistente para figurar como base da agenda do governo. A Classe 5 “centrou” e deu governabilidade por meio de menção à grande negociação política daquele momento – as presidências legislativas. Sobre a influência da Classe 3, ela foi altamente dispersa e não incidiu sobre o centro decisório. E, por fim, deve-se destacar a importância da discreta Classe 2. A ausência de qualquer força de correlação de sua parte indica a presença de alguns elementos importantes para se atentar. Ela possuiu uma dispersão que não comprometeu a sua incidência sobre o *Fator 1*, tendo como destaque as formas *reforma ministerial*, *Sérgio Motta* e uma série de formas verbais, típicas de pequenas negociações políticas. Isso

indica como ela combinou-se às condições presentes nas demais classes para que se garantisse o sucesso do governo na aprovação da emenda.

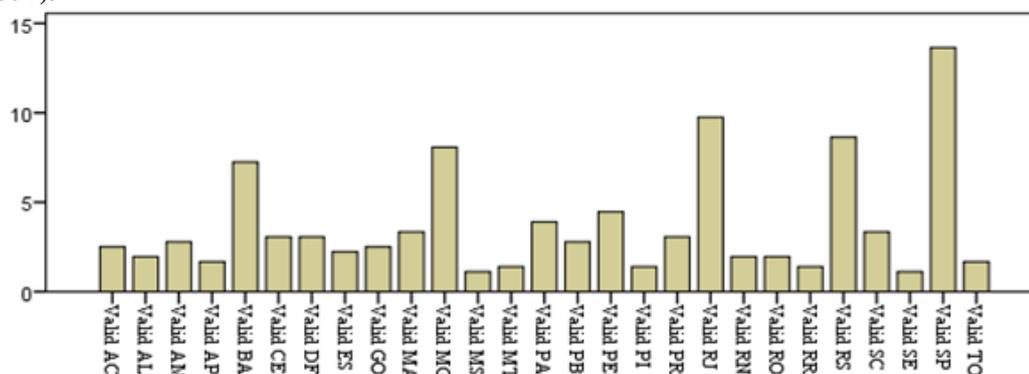
7.3 A associação discursiva endógena aos agentes políticos

A partir desse momento, o foco de análise do presente trabalho desloca-se para *sobre o que disseram* os agentes políticos congressuais que mencionaram a Emenda da Reeleição em suas falar na Câmara, no Senado e nas sessões do Congresso Nacional (a junção extraordinária das duas casas). Far-se-á o mesmo percurso analítico anterior, mas especificamente voltado para os discursos *endógenos* ao processo legislativo da Emenda da Reeleição, por meio de dados recolhidos de resumos de pronunciamentos entre janeiro de 1995 e setembro de 1997.

A análise estatística dos diários das casas legislativas levou em conta 1.723 resumos de pronunciamentos. Eles foram produzidos por 358 parlamentares (60,4% dos 594 congressistas federais brasileiros), com representantes das 27 unidades da federação, eleitos em 1994 por 14 partidos distintos (82,3% dos 17 partidos que alçaram representantes no parlamento naquela oportunidade). Desse total, desagregam-se os dados em 303 deputados (84,6% dos que mencionaram a Emenda da Reeleição em seus discursos, 59% dos 513 deputados da Câmara) e 55 senadores (respectivamente 15,4% do total dos parlamentares, 68% dos 81 senadores).

Faz-se neste espaço uma breve descrição das desagregações dos valores indicados acima. Os mais de mil e setecentos discursos relacionados à emenda reeleição tiveram maior concentração entre parlamentares de São Paulo (13,6% deles), Rio de Janeiro (9,7%), Rio Grande do Sul (8,6%), Minas Gerais (8,1%) e Bahia (7,2%). Vê-se assim que correspondeu a assunto de interesse geral e extensamente discutido, sobretudo por parlamentares de estados mais populosos e ricos.

Gráfico 7.4: Percentuais de Parlamentares por UF entre os autores de pronunciamentos dos Diários da Câmara, Diários do Senado e Diários do Congresso Nacional (“Emenda da Reeleição”: jan/1995 a set/1997).

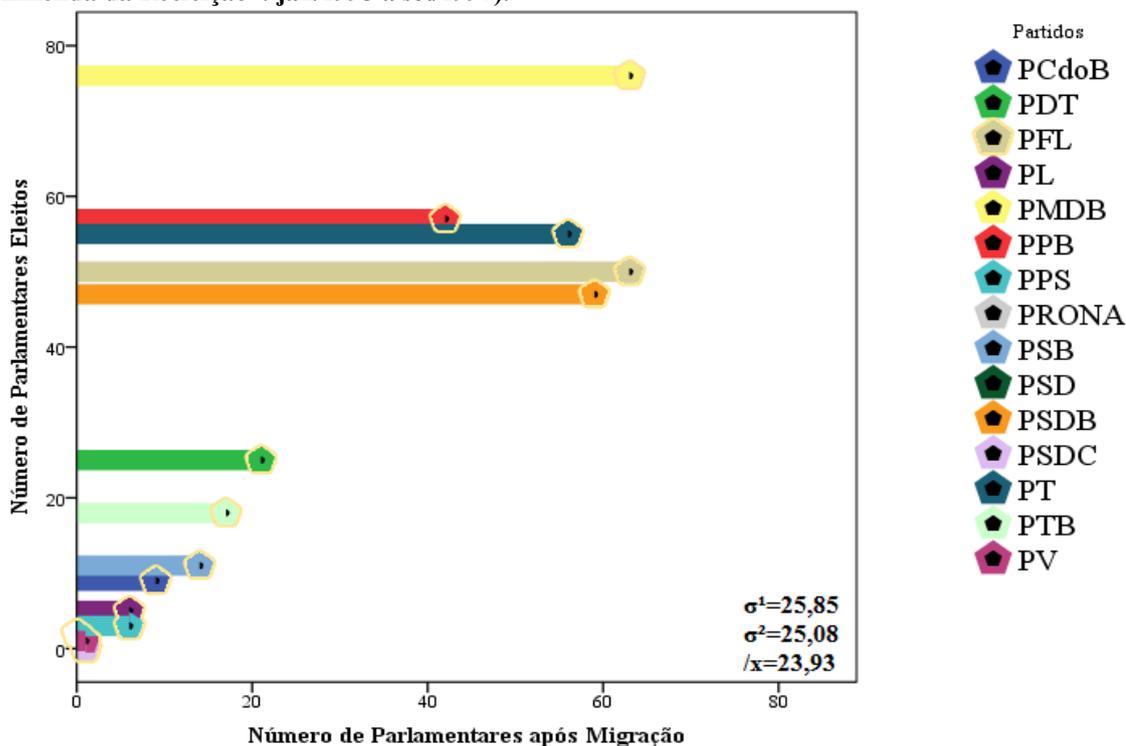


Além da extensa distribuição espacial e ampla atenção dada por congressistas de estados ricos, vale a pena atentar-se para o fato de a quantidade de pronunciamentos por partido refletir tanto a grandeza deles no parlamento quanto a dinâmica de migração das bancadas. O partido com mais parlamentares que trataram da Emenda da Reeleição foi o PMDB, com 76 pronunciantes eleitos por sua legenda em 1994 e 63 deles permanecendo no partido. O segundo partido com mais parlamentares eleitos e que trataram do tema foi o PPB¹²¹, com 57 parlamentares, todavia somente 42 deles permaneceram no partido, tornando-se ao final da 50ª legislatura o quinto partido com mais parlamentares a abordar o tema. Outros três partidos possuem número significativo de parlamentares que discursaram com valores aproximados ou acima do desvio padrão da média e volumes crescentes: o PT (o terceiro com 55 e depois quarto, com 56 parlamentares ao final), o PFL (de início era o quarto, com 50, mas empatou com o PMDB, com 63 parlamentares) e o PSDB (em quinto lugar antes da migração, com 47, e em terceiro após ela, com 59 parlamentares registrados como autores). Com exceção do PT, os demais quatro partidos são exemplares no que diz respeito ao movimento de sucção provocado por PSDB e PFL sobre outros partidos, incluindo vários dos que se manifestaram em plenário sobre a Emenda da Reeleição.¹²²

¹²¹ Pela afinidade ideológica e conseguinte fusão consolidada, considera-se aqui a soma de parlamentares dos antigos PPR e PP, ambos fundidos ao final de 1995 para dar origem ao PPB

¹²² Lembrando que conforme discussão efetuada no capítulo anterior, somente a migração partidária registrada em fevereiro de 1997 indicou que o PPB perdera nove deputados, passando de 88 para 79; o PMDB ganhou um (apesar de ter tido desfiliações, o saldo foi positivo, passando de 97 para 98), o PSDB ganhou doze (de 83 para 95) e o PFL ganhou sete, permanecendo como o maior partido, passando de 99 para 106 filiados (Folha de S. Paulo, *PSDB ganha 33 deputados em dois anos*, 04/03/97).

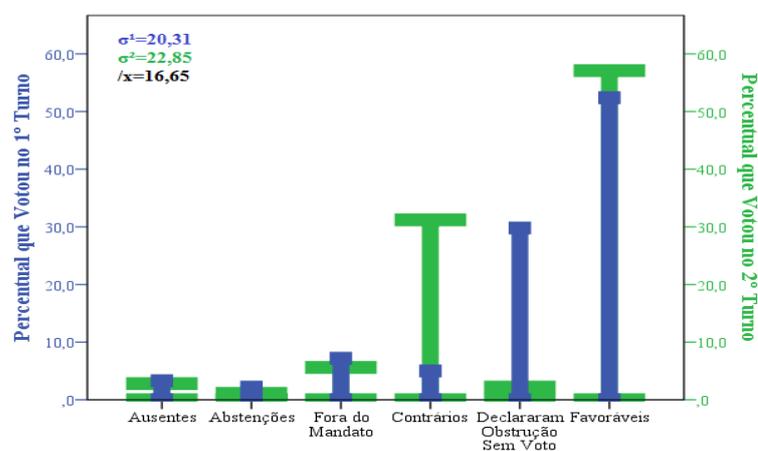
Gráfico 7.5: Quantidade de Parlamentares por Partido (eleitos/migrados) entre os autores de pronunciamentos dos Diários da Câmara, Diários do Senado e Diários do Congresso Nacional (“Emenda da Reeleição”: jan/1995 a set/1997).



Por fim, caracteriza-se as posições políticas de quem se pronunciou sobre a Emenda da Reeleição. Isso pode ser percebido efetivamente nos votos dados por quem discursou sobre o assunto e, caso o parlamentar tivesse sido deputado federal, é possível saber a quantidade de pronunciadores que assinaram o requerimento para estabelecer a “CPI da Emenda da Reeleição”. Nesse sentido, percebe-se que 52,4% deles votaram pela aprovação da emenda no primeiro turno de votações e 57,1% foram favoráveis no segundo turno – esses dois resultados são os únicos com expressões acima da soma do desvio padrão com o índice médio –, formando-se uma maioria absoluta em prol da emenda dentre os pronunciadores. Os demais deles alternaram entre 29,8% de não votantes, declaradamente em função de uma estratégia de obstrução da matéria no primeiro turno de votação na Câmara (que não logrou êxito, diga-se). O primeiro turno ainda possuiu 5,0% contrários, 2,2% de declarada abstenção e de 3,3% de autores de pronunciamento ausentes na sessão de votação. Nos segundos turnos, a maioria dos contrários à emenda assumiu a posição explicitamente (31,2% do total dos pronunciadores), com 2,2% em obstrução, 1,1% em abstenção e 2,8% ausentes. Chama atenção um dado indicando que 7,2% dos que discursaram em plenário não possuíam

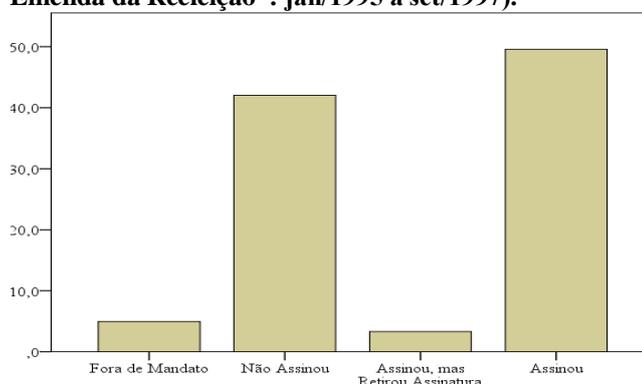
mandato quando da votação em 1º turno (5,6% estiveram na mesma condição nas votações dos segundos turnos). Ou seja, a maioria maciça findou sendo favorável à emenda, com pouco mais de um terço em contrariedade à Emenda da Reeleição, e quase dez por cento de quem falou no assunto no plenário não possuindo mandato quando da votação, algo que diz respeito principalmente à influência dos ciclos eleitorais sobre a tramitação dos processos legislativos – com as eleições de 1996 ou a abertura de oportunidades na distribuição de cargos na administração pública, vários parlamentares que possuíam interesse sobre o assunto desligaram-se dos mandatos.

Gráfico 7.6: Percentual de votos (1º e 2º turno) entre os autores de pronunciamentos dos Diários da Câmara, Diários do Senado e Diários do Congresso Nacional (“Emenda da Reeleição”: jan/1995 a set/1997).



Apesar do amplo apoio à emenda entre os pronunciantes, percebe-se entre eles também a adesão ao requerimento de abertura de uma CPI sobre o escândalo da compra de votos, o PRC 131/1997. Como esse projeto de resolução foi circunscrito à Câmara dos Deputados, os dados correspondem à câmara baixa, e mesmo assim foi um tanto significativo: 49,6% dos autores de pronunciamentos sobre a Emenda da Reeleição foram também favoráveis a uma CPI sobre o assunto. Isso significa que vários dos que falaram do assunto votaram favoravelmente à emenda, mas também apoiaram a abertura de uma CPI, tema deliberadamente rejeitado pelo governo de FHC.

Gráfico 7.7: Quantidade de Parlamentares Requerentes do PRC 131/97 (CPI da Compra de Votos) entre os autores de pronunciamentos dos Diários da Câmara, Diários do Senado e Diários do Congresso Nacional (“Emenda da Reeleição”: jan/1995 a set/1997).



O processamento dos resumos de pronunciamentos no *Iramuteq* computou 78.568 ocorrências de formas léxicas, distribuídas em 2.697 segmentos de texto e 4.399 formas ativas. Destas, as quinze portadoras de maior frequência no conjunto do corpus textual submetido ao *Iramuteq* foram os substantivos *reeleição* (707 vezes), *artigo* (446), *executivo* (399), *proposta* (383), *casa* (355), *cargo* (317), *mandato* (304), *votação* (281), *aprovação* (279), *detentor* (271), *constituição* (269) e *FHC* (248), os adjetivos *federal* (352) e *nacional* (339) e o verbo *publicar* (296).

No âmbito agregado puro, a importância de todos esses termos é um tanto quanto óbvio. Eles condizem ou com a técnica legislativa (*artigo* e *proposta*, por exemplo), ou com a matéria que fora objeto de pesquisa na base de dados dos diários (a *reeleição*). Portanto, a quantidade agregada de ocorrências pouco contribui para identificar as peculiaridades dos pronunciamentos atrelados à Emenda da Reeleição.

A desagregação e sistematização delas deu-se por meio de cinco classes identificadas pela Classificação Hierárquica Descendente (CHD) do corpus textual:

Gráfico 7.8: Dendrograma de CHD dos Segmentos Textuais nos resumos de pronunciamentos dos Diários da Câmara, Diários do Senado e Diários do Congresso Nacional (“Emenda da Reeleição”: jan/1995 a set/1997).

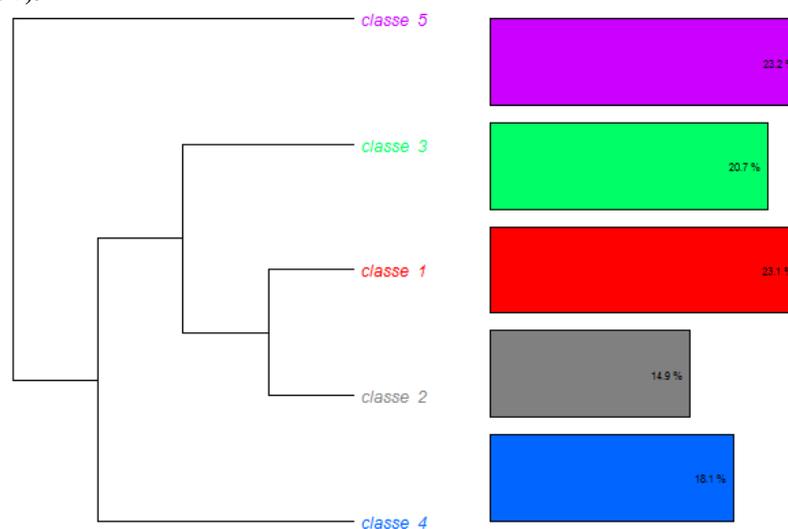


Tabela 7.2 : Formas associadas às classes produzidas na CHD nos resumos de pronunciamentos dos Diários da Câmara, Diários do Senado e Diários do Congresso Nacional (“Emenda da Reeleição”: jan/1995 a set/1997)

Classe 1	x^2	Classe 2	x^2	Classe 3	x^2	Classe 4	x^2	Classe 5	x^2
FHC	231	saúde	132	sessão	397	mandato	1010	artigo	988
governo	141	governo_federal	83	ordem	171	detentor	953	paragrafar	639
política	132	redução	78	presente	169	denunciar	803	permitir	556
brasileiro	97	desemprego	69	homenagem	107	executivo	744	redação	539
reforma	89	recurso	67	presidência	102	apuração	675	primeiro_turn	516
país	81	prorrogação	66	projeto	98	compra_de_votos	436	substitutivo	503
tese	71	descaso	63	câmara	91	aprovação	432	PEC_1	457
reeleição_do Presidente	64	região	61	dia	82	venda_de_votos	412	novo	439
nacional	63	tribunal	61	questão	80	reeleição	358	aprovar	421
privatização_da_Vale	62	programa	58	mesa	75	CPI	273	cargo	415

A Classe 1 ocupa o percentual de 23,1% do total de análise, figurando como a de maior frequência junto da Classe 5 (que tem 23,2%, praticamente um empate de resultado). Ela tem por principal característica a presença de segmentos textuais fortemente identificados com a agenda de reformas do Governo de FHC. Sobressaem-se nela as associações a temas econômicos, como a *privatização da Vale* (a empresa de mineração Companhia Vale do Rio Doce, $x^2=62$), e a menção direta à *reeleição do Presidente da república* ($x^2=64$). Não figurando entre os dez mais importantes, mas

também presentes e detentoras alto nível de significância associativa a essa classe estão formas como *política econômica* ($x^2=30$), *reformas constitucionais* ($x^2=27$), *desenvolvimento* ($x^2=21$) e *empresário* ($x^2=21$).

As expressões dessa classe tem como peculiaridade a centralidade da defesa do governo, através de parlamentares que possuíam condição de afinidade com o governo, não necessariamente sendo pertencente das fileiras do PSDB. A manutenção da alta influência da agenda tucana no Congresso pode ser percebida nestes exemplos de três segmentos textuais. O mais alto escore é do resumo discursivo de Nelson Otoch (PSDB-CE):

Efeitos positivos sobre a economia nacional da aprovação da proposta de reeleição do Presidente da república. Importância da aprovação das reformas constitucionais para fortalecimento das instituições democráticas e do desenvolvimento do país. Desenvolvimento do estado do Ceará com a estabilização da economia brasileira. Defesa da manutenção da base de sustentação do governo no congresso nacional para continuidade do projeto de reformas ao Presidente FHC inclusão na ordem do dia da proposta de reforma política (Diário da Câmara dos Deputados, 26/02/97)

Outros dois podem ser sumariamente citados. O deputado Marconi Perillo, que deixou o PPB para vincular-se ao PSDB, pronuncia-se em dezembro de 1996 sobre

(...) manifestação de solidariedade ao deputado Sebastião Madeira. Elevação do índice de popularidade do Presidente FHC. Defesa da reeleição dos detentores de mandatos executivos. Ampliação da reforma política. Operosidade do Governo de FHC (Diário da Câmara dos Deputados, 05/12/97).

E o senador Jader Barbalho, liderança tradicional do PMDB paraense, é autor de um pronunciamento em defesa do governo – após o partido receber os ministérios da Justiça e dos Transportes em maio de 1997:

(...) nota das lideranças do PMDB na Câmara dos Deputados e no senado federal devolvendo ao Presidente fhc a escolha dos titulares dos ministérios da Justiça e dos Transportes e reafirmando apoio parlamentar ao governo para a conquista das reformas ambicionadas pela sociedade brasileira. (Diário do Senado Federal, 10/05/97).

Enquanto a Classe 1 apresenta-se como a de maior incidência sobre o conjunto dos resumos recolhidos, a classe mais próxima dela é também a menor de todas. A Classe 2 concentrou 14,9% dos segmentos textuais de todo o corpus. Apesar da quantidade inferior, trata-se de um importante bloco de expressões de conteúdo crítico ao Governo de FHC. Suas menções à *saúde* ($x^2=132$), ao *governo federal* ($x^2=83$), a *redução* ($x^2=78$), a *desemprego* ($x^2=69$) e a *descaso* ($x^2=63$) são sinais das críticas desferidas sobretudo à situação da saúde pública e ao nível de desemprego na economia (que teve resultados anuais de incidência sobre 7,2% da população ativa em 1996 e 8,2% em 1997, segundo dados do IBGE em <<<http://www.ipeadata.gov.br>>>).

Discursos característicos dessa classe podem ser encontrados entre parlamentares da oposição. Dentre os listados como os detentores de maiores escores está o pronunciamento de Eurípides Miranda (deputado de Rondônia, eleito em 1994 pelo PDT e filiado posteriormente ao PT) em dezembro de 1996:

(...) considerações sobre a precariedade do setor de saúde pública. Comentário sobre o alastramento da malária nas regiões norte e nordeste. Protesto contra a redução de recursos financeiros destinados a fundação nacional de saúde para o combate a referida doença na região norte. Protesto contra a redução de recursos financeiros destinados à Fundação Nacional de Saúde para o combate à referida doença na região norte. Repúdio ao Presidente da república de não priorizar o setor da saúde pública conforme o prometido em sua campanha eleitoral. (Diário da Câmara dos Deputados, 19/12/96).

Outra fala característica pode ser vista em pronunciamento de Paulo Rocha (PT-PA), que associa várias questões relacionadas à agenda do governo em torno de críticas às políticas públicas de atendimento social:

Efeitos negativos do Plano Real. Queda da confiabilidade popular no referido plano. Redução, pelo Governo de FHC, dos investimentos na área social. Canalização de recursos públicos para o setor financeiro em detrimento das necessidades da população brasileira. (Diário da Câmara dos Deputados, 14/08/97).

A terceira classe discursiva remonta aos usos regimentais para fins políticos. Em relação aos avanços do governo na pauta do processo legislativo da Emenda da Reeleição, alguns parlamentares da oposição fizeram enfrentamento a essa questão por meio de pronunciamentos que visavam a denunciar e a protelar o processo decisório atinente à votação da matéria. Assim, a Classe 3 ocupou 20,7% do total de pronunciamentos, com maior incidência entre os meses de agosto e dezembro de 1996, e teve como figura emblemática o deputado federal Chico Vigilante (PT-DF), notabilizado por reclamações de ausência de quórum para a votação e por ter rasgado o regimento interno da Câmara dos Deputados em uma sessão plenária (Folha de S.Paulo, *Votação da emenda acaba em tumulto. Deputado do PT rasga regimento*, 05/11/96). Seus segmentos textuais são espécies de instrumentos de batalha política da oposição baseada na disputa da “forma com que a Emenda da Reeleição tramitava” (mais à frente, ver-se-á a Classe 5, também detentora de expressões de batalha da oposição, mas vinculada ao “conteúdo da emenda”). Algumas formas léxicas que pontuaram e são relevantes nela, como *sessão* ($x^2=397$), *ordem* ($x^2=171$), *projeto* ($x^2=98$), *dia* ($x^2=82$), *questão* ($x^2=80$) e *mesa* ($x^2=75$).

A Classe 4 é o conjunto de segmentos textuais relativos ao estouro do escândalo da compra de votos para a aprovação da Emenda da Reeleição, representando 18,1% do conjunto do corpus submetido ao computo estatístico. Esses pronunciamentos ocorreram

principalmente no mês de maio de 1997 e foram espaços privilegiados para a propositura de uma CPI para investigar o caso, bem como para a simples denúncia (um tanto estéril, pois sem resultado efetivo) de prática de corrupção por parte do Governo de FHC. Dentre as principais formas léxicas estão *mandato* ($x^2=1.010$), *detentor* ($x^2=953$), *denunciar* ($x^2=803$), *apuração* ($x^2=675$), *compra de votos* ($x^2=436$) e *CPI* ($x^2=273$). Um segmento exemplar dela é este, do deputado Marcelo Barbieri (PMDB-SP):

(...) conveniência de instalação de CPI após a conclusão dos trabalhos da comissão de sindicância instaurada pela casa para apuração de denúncias veiculadas pela imprensa sobre compra de votos de deputados durante a apreciação da proposta governamental de reeleição dos atuais detentores de mandatos executivos (Diário da Câmara dos Deputados, 16/05/97).

O último bloco de segmentos de textos classificados foi na Classe 5, que abrange 23,2% do conjunto analisado. Trata-se da maior categoria analisada junto da Classe 1, tendo por elemento principal um conjunto de segmentos textuais oriundos de diversos partidos e parlamentares (com ligeira predominância dos discursos de parlamentares favoráveis à aprovação da Emenda da Reeleição) e situada principalmente em pronunciamentos expressos no mês de aprovação em primeiro turno da emenda na Câmara (em janeiro de 1997). Trata-se portanto de uma classe relevante para o processo decisório, com predominância associativa de formas léxicas relacionadas efetivamente a ele, como *artigo* ($x^2=988$), *paragrafar* ($x^2=639$), o verbo *permitir* ($x^2=553$), *redação* ($x^2=539$), *primeiro turno* ($x^2=516$) e substitutivo ($x^2=503$).

Como a batalha pela aprovação da Emenda da Reeleição foi vencida pelo governo de maneira imperiosa na Câmara – apesar das tensões ocorridas junto dos adversários naquele janeiro de 1997 –, houve depósito de confiança da oposição na disputa de âmbito técnico-legislativo ocorrida na sequência da votação em primeiro turno. Isso fica revelado nos resultados expressados pela Classe 5: os segmentos textuais portadores dos maiores escores nessa classe são os relacionados às disputas em torno do conteúdo da emenda, daquilo que poderia ser feito de modificações nela por meio dos Destaques de Votação em Separado (DVS). O confronto entre PT e PSDB fica explícito nesses segmentos textuais, com a presença do PFL para desequilibrar a disputa, definindo a eficácia das posições do governo perante as reivindicações da oposição. Veja nessa triangulação de falas os exemplos das maiores cargas de associação com a referida classe: o deputado Marcelo Déda (PT-SE) afirma o posicionamento do partido do partido perante a votação do DVS relacionado à obrigatoriedade de submeter a Emenda da Reeleição a uma

consulta popular (por meio de um referendo) antes de sua promulgação pelo Congresso Nacional em

justificativa do posicionamento favorável do PT à emenda aglutinativa 1 ao substitutivo a PEC 1 de 1995, dá nova redação ao parágrafo quinto do artigo 14 da Constituição Federal, permitindo a reeleição para os cargos de Presidente da República, Governador e Prefeito, aprovado pela casa em primeiro turno. Referente a referendo (Diário da Câmara dos Deputados, 30/01/97).

Enquanto, a resposta do PSDB deu-se por meio da fala do líder do partido, o deputado

José Aníbal (PSDB-SP):

justificativa do posicionamento contrário do PSDB à emenda aglutinativa 1 ao substitutivo a PEC 1 de 1995, dá nova redação ao parágrafo quinto do artigo 14 da Constituição Federal, permitindo a reeleição para os cargos de Presidente da República, Governador e Prefeito, aprovado pela casa em primeiro turno. Referente a referendo (Diário da Câmara dos Deputados, 30/01/97).

O endosso veio por parte do PFL, em exposição feita pelo seu líder, o deputado Inocêncio Oliveira (PFL-PE):

justificativa do posicionamento contrário do PFL à emenda aglutinativa 1 ao substitutivo a PEC 1 de 1995, dá nova redação ao parágrafo quinto do artigo 14 da Constituição Federal, permitindo a reeleição para os cargos de Presidente da República, Governador e Prefeito, aprovado pela casa em primeiro turno. Referente a referendo (Diário da Câmara dos Deputados, 30/01/97).

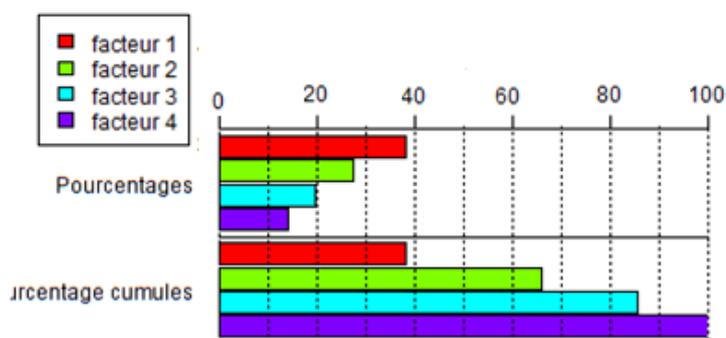
Apesar de serem mecânicas, a interpretação quantitativa dessas falas indica a existência de toda uma classe textual relativa ao processo de aprovação da Emenda da Reeleição. Como os seus resultados são bastante significativos, é imprescindível entender como essa comunicação estritamente relacionada ao trâmite regimental teve impacto sobre o conjunto de todos os pronunciamentos relativo à Emenda da Reeleição no Congresso. Isso será melhor esclarecido a partir de agora, com a análise multivariada das cinco classes e as formas léxicas que as preenchem.

As relações entre as cinco classes irão indicar os fatores subjacentes que as colocam em correlação. Isso serve para a descoberta dos elementos que indicam a fusão delas e a conseqüente totalidade do que *se disse sobre* a Emenda da Reeleição no parlamento brasileiro – para se dispor em correlação aquilo que foi *endogenamente conversado* entre os agentes políticos responsáveis pela aprovação da matéria. Entra em cena novamente a análise fatorial feita por meio de uma disposição rotacional oblíqua dos fatores (FIELD, 2009: 568).

A manifestação de covariância nas relações entre as cinco classes permitiu a apreensão dos fatores intrínsecos, cada qual correspondendo a um percentual de abrangência. Os resultados da covariância indicaram valor de 0,526 na relação entre a Classe 5 e as Classes 1, 2, 3 e 4; valor de 0,377 para a Classe 4 em relação às Classes 1, 2

e 3; valor de 0,271 para a covariância entre Classe 3 e Classes 1 e 2; valor de 0,196 para a relação entre Classe 1 e Classe 2. Os percentuais de cobertura indicaram quatro fatores, com a seleção do *Fator 1*, correspondendo a 38,3%, e do *Fator 2*, relativo a 27,5%, juntos correspondendo a 65,8% das relações estabelecidas entre classes e formas nos pronunciamentos que mencionaram a Emenda da Reeleição.

Gráfico 7.9: Identificação de fatores através do cálculo da covariância entre os as classes nos resumos de pronunciamentos dos Diários da Câmara, Diários do Senado e Diários do Congresso Nacional (“Emenda da Reeleição”: jan/1995 a set/1997).



Pelo nível de significância do χ^2 das formas ativas de cada classe, chegou-se à conclusão de que a análise fatorial deveria processar 534 formas (100% das significantes), 75 na Classe 1 (14,0%), 139 na Classe 2 (26,0%), 118 na Classe 3 (22,0%), 70 na Classe 4 (13,1%) e 132 na Classe 5 (24,9%). Em comparação com os percentuais presentes na totalidade das formas (desagregadas pelas classes, apresentadas nas páginas anteriores), há variação de crescimento na Classe 2 (11,1%), na Classe 3 (1,3%) e na Classe 5 (1,7%), indicando que elas possuem mais distribuição de significados pelas formas (ou seja, palavras diversas compõem o léxico de significado dos segmentos textuais). Diferentemente das classes que decresceram, caso da Classe 1 (-9,1%) e Classe 4 (-5,0%). A variação negativa indica haver um número menor de formas com significância e uma maior concentração de relevância sobre algumas palavras para dar sentido aos segmentos textuais. A exposição de fatores, formas e classes ficou assim:

A distribuição correlacional dos dados utilizados indica que o *Fator 1* (na posição horizontal) diz respeito à clivagem existente entre as classes e formas de conteúdo prático para o processo legislativo da Emenda da Reeleição, em contraponto às menos eficazes. Pelo que se está disposto na análise, quanto maior a carga fatorial dele, menos operacional será o pronunciamento (a classe e a forma dele). Isso demonstra o destaque da efetividade dos pronunciamentos de janeiro de 1997: como pode ser visto na descrição da Classe 5, a tropa de choque do governo atuou para aprovar a PEC 01/1995, e as suas áridas instruções discursivas foram as vencedoras no processo. Tais discursos diferenciaram-se radicalmente dos demais, principalmente dos situados nas classes 1, 2 e 4, portadores de discursos menos marcados por formas exigidas para a orientação de votos aos parlamentares no processo legislativo. A Classe 3 ficou em uma posição intermediária, com discursos menos operacionais, todavia reclamantes de como o processo legislativo deveria tramitar – trata-se das formas protelatórias utilizadas principalmente pela oposição, na busca de atrasar o processo legislativo da matéria.

Já a segunda categoria diz respeito à finalidade da classe e da forma utilizada no pronunciamento pelo parlamentar. Nesse sentido, as cargas mais altas do *Fator 2* estão preenchidas por discursos com conteúdo de denúncia, enquanto os que possuem carga negativada nele são de temas mais propositivos e, quando de maior teor crítico, estão abordando questões voltadas para as políticas públicas do Governo de FHC. As cargas de denúncia estão situadas nos segmentos textuais da Classe 4, oriundos principalmente do mês de maio de 1997 e com formas relacionadas ao caso da compra de votos. Algumas formas da Classe 5 também possuem esse viés, sendo elas alvo de grande controvérsia na aprovação da Emenda da Reeleição, tais como as opiniões sobre a *desincompatibilização* (o afastamento do cargo) daqueles que iriam disputar a reeleição – esse foi um assunto vencido por FHC, que defendia a não desincompatibilização –, a defesa do princípio de *isonomia* na disputa eleitoral e a forma *obstrução*, relativa à postura da maioria dos opositores da emenda na votação em primeiro turno na Câmara. Entre as cargas negativadas para esse fator encontram-se as classes 1 e 2, com suas formas voltadas para questões menos diretamente relacionadas à Emenda da Reeleição. A segunda classe teve formas como *juro*, *reforma da previdência* e *reconhecimento* entre as de carga mais negativada, enquanto a primeira notabilizou-se por *política econômica*, *crescimento econômico* e *pretendido*.

Vale destacar a presença de uma forma solitária, um pouco distante do núcleo de sua classe preponderante (a Classe 1), porém de modo a estar aproximado da ponta do fator que atesta operacionalidade institucional: a forma *real*, proveniente do nome da moeda brasileira. Sua posição indica que há uma grande dispersão em várias formas das classes 1 e 2, de modo

que vários de seus termos possuem alguma afinidade ideológica com a agenda do governo, figurando entre as que orbitam em torno da Classe 5 (mais atrelada ao processo legislativo da Emenda da Reeleição em si). Formas como *planejamento*, *Fundo de Estabilização Fiscal, Econômico* (advindo do Banco Econômico), *financeiro* e *publicidade* são termos que pertencem às classes 1 e 2, todavia circundam a extremidade esquerda do *Fator 1* como se fosse um arco protetivo a contornar o processo de aprovação da Emenda da Reeleição.

Por fim, percebe-se que por mais que não tenham conseguido pautar a agenda governamental de FHC (a história nos prova a vitória da “obsessão pela estabilidade”), os termos da Classe 2 lograram o êxito não conquistado pela Classe 4 (ambas marcadas por pronunciamentos de opositores ao governo). Por que isso ocorreu? O motivo pode ser percebido na presença de várias reivindicações propositivas na Classe 2, algo ausente na Classe 4. Por mais que divergissem do governo, as críticas por *serviços públicos* e por *saúde pública* (duas formas associadas à Classe 2) alimentavam-se também da necessidade de o governo firmar acordos com parlamentares de todos os recantos do país, e grande parte desses pleitos era feito por parlamentares de estados do norte e do nordeste. Desse modo, apesar de ser criticado pelos autores desses discursos, o governo agia no sentido de buscar percepção política da demanda. O governo de FHC não foi um governo isolado nesse sentido, pois conseguiu estabelecer diálogo com forças políticas advindas dos grotões do país. Contraditoriamente, essas alianças que possibilitaram que os discursos da Classe 2 tivessem alguma eficácia foram também os que alimentaram os atos que produziram a revolta presente na Classe 4. Essa revolta não conseguiu o mínimo de resultado: a CPI não foi instalada, e o escândalo da compra de votos não passou de discurso denunciante dos jornais e de bravatas estereótipas dos parlamentares de oposição contra o governo.

7.4 Considerações finais do capítulo.

Na análise exógena dos comportamentos políticos expressos nas colunas *Painel*, a oposição à esquerda ao Governo de FHC que tangenciou temporalmente o processo legislativo da Emenda da Reeleição sobressaiu-se em questões relacionadas aos direitos humanos. No caso endógeno, os discursos dos parlamentares de oposição destacaram-se pelo caráter de denúncia sobre a compra de votos no primeiro turno da PEC 01/1995. Ambos foram abordagens políticas dispersas da agenda política do Governo de FHC e do eixo decisório de aprovação da Emenda da Reeleição. A primeira pauta se deu por meio de uma mobilização de viés anti-institucional –

movida principalmente pelo MST –, enquanto a segunda deu-se num âmbito oposto, estritamente legislativo.

De certa forma, mobilização anti-institucional chegou a pautar a política, conforme pode ser visto no capítulo anterior da presente tese. Todavia, essa grande concentração de forças em mobilização política dispersa do centro decisório do governo, limitando-se a uma modalidade política de exercício de pressões externas sobre FHC para fins de ampliação de assentamentos para a reforma agrária (por exemplo). Enquanto isso, a não existência de pontes de negociação institucional com o governo fez com que esse tipo de mobilização ficasse presa em si mesma, sem a capacidade de pautar outros assuntos. Exemplo disso é o modo como a coluna *Painel* retratou acentuadamente as negociações de bastidores a respeito da luta pela terra pelo MST, porém negligenciou o tema da compra de votos dentre os mais citados (em sinal de que a proposta de CPI da compra de votos não fora capaz de agitar o governo, tal como ocorreu no caso da pauta anti-institucional).

Isso sinaliza não somente uma fragmentação de mobilização política das oposições ao Governo de FHC (grandiosa nas ruas, mas antipáticas às instituições; outra de pauta limitada à mirrada deliberação e votação parlamentar), mas também a incapacidade de conseguir influenciar os rumos do ponto fundamental da agenda de FHC: as reformas que tocavam na economia. A ineficácia decisória e de negociação dessa oposição fez com que o governo tendesse ainda mais para alianças de governo que eram baseadas no fisiologismo da governança baseada em repasses de cargos e recursos orçamentários a parlamentares no congresso.

Parte do Governo de FHC administrou a condição dispersa dessa oposição ineficaz e atraiu para o centro decisório aqueles que podiam ser seduzidos pela imperiosidade do Poder Executivo no sistema de governo e pela força simbólica da retórica da estabilidade – esteve expresso nisso as negociações para o governo “ganhar” o PMDB e o PPB. Isso possibilitou a realização de algumas propostas da agenda política, entre elas a aprovação da Emenda da Reeleição.

Considerações finais

Considerações finais – “Precisamos de rebeldes competentes”: provocações para a esquerda democrática radicalmente combativa

O primeiro capítulo desta tese foi baseado na explicação de como o campo de ideias político-econômicas no Brasil passou por uma clivagem sintomática. Interpretando-se as ideias e a postura de Chico de Oliveira em “Crítica à Razão Dualista” (de 1972, em OLIVEIRA, 2003: 32), sobretudo no capítulo introdutório no qual explicitou que dividia as análises e proposições econômicas do período entre os “sem razão” e os de “razão dualista”, percebe-se que o autor anuncia desde aqueles tempos um debate em que o ideário progressista não estava disposto a confrontar-se com os ditos “sem razão”, as teses econômicas liberais e ortodoxas que explicavam o Brasil somente pela ótica da necessidade de políticas fiscais e monetárias que garantissem taxas de retorno financeiras seguras e o livre mercado. Ao longo do tempo, pode-se ver que os “sem razão” foram responsáveis por uma hegemonização de ideias econômicas culminadas no Plano Real, que “simplesmente” lançou as bases fundamentais para reformular todo o Estado brasileiro e determinar um novo jogo de correlação de forças políticas que necessariamente deve passar pelo princípio de estabilidade monetária – não é à toa que o tema *inflação* nunca sai do noticiário, pois tornou-se basilar para a vida social brasileira – e desmobilizando a influência desenvolvimentista sobre a economia brasileira.

Percebe-se ao longo desta tese uma correlação positiva (para emprestar uma expressão estatística, ainda que não transformando isto em teste quantificado) entre a estratégia de ignorar os “sem razão” defendida por Oliveira e o comportamento político das oposições contrárias ao Governo de FHC e, por extensão, ao modelo imposto pelo Plano Real. Os combates ao modelo capitaneado pelo PSDB foram feitos por vias de mobilização popular de massa avessa ao modelo institucional estabelecido no regime democrático (a principal oposição naqueles tempos foi do MST) ou pela atividade institucionalizada, mas desenvolvida eminentemente por denúncias contra o governo ou apelação para táticas movidas pelo uso de resistência aos avanços da agenda do governo por meio de moedas regimentais (algo desenvolvido principalmente pela atividade parlamentar do PT). Esses dois lados da oposição pareciam estanques um ao outro (expressaram-se de maneira distante, pareciam falar línguas diferentes) e também à agenda do Plano Real. O resultado disso parece ter sido que quanto mais se evitava o enfrentamento direto ao eixo de explicação macroeconômica que defendia a estabilidade da moeda, mais se reforçava mobilização política anti-institucional ou institucionalmente pautada em “denuncismo”, ambas fórmulas prontas para o naufrágio político de embarcações que remavam contra a maré política sem os instrumentos de navegação adequados.

Soma-se a esse distanciamento político binomial (a pauta anti-institucional e a denunciasta-parlamentar da oposição) o fato de a agenda de FHC saber tirar proveito da “ordem política atômica”. A difícil coesão para a execução de um governo no Brasil fora bem sucedida pelo PSDB por meio de uma linguagem universal para os políticos somente preocupados com temas de interesse privado: o dinheiro. Tanto por meio de moedas administrativo-orçamentárias – os repasses de emendas orçamentárias aos parlamentares ou através da distribuição de ministérios e os cargos ligados a eles –, quando por meio de moedas ilegais – a compra de votos –, há nisso tudo os elementos coesivos do governo, uma bizarra fusão entre as modernidades técnicas do controle de expectativas da URV do Plano Real com o atraso do atendimento de expectativas de Iris Rezende, ACM, deputados ruralistas, etc. Para não dizer de outras práticas, menos ligadas à distribuição de dinheiro ilícito e mais relacionadas à ocultação de ilicitudes que envolvem dinheiro: o controle sobre o ministério público (presente nas reconduções do Procurador-Geral da República, Geraldo Brindeiro) e a ausência de investigações mais profundas sobre escândalos de corrupção são marcas do governo de FHC e podem ser entendidas como *modus operandi* para a manutenção de influências sobre os átomos políticos no Congresso Nacional.

Mas o que deveria fazer a oposição à esquerda? Certamente não deveria repetir os erros de ser ora intransigentemente anti-institucional, ora com atuação calcada em denunciismo estéril. Desse modo, deveria a oposição aliar-se à ordem atômica para conseguir impor uma agenda de justiça social e igualdade? Não se vai entrar em maiores detalhes aqui por não ser isto objeto da presente tese, mas a convivência da esquerda institucional com o atomismo político pode ter ocorrido nos anos seguintes ao final do segundo governo de FHC e dela não se obteve resultados duradouros. Além de ineficiente, essa conveniência pode ter enfraquecido o elo mais vibrante da mobilização política das esquerdas brasileiras, aquele da ala anti-institucional, engolfada pelos governos do PT. Entenda essas afirmações de possibilidades como uma hipótese de pesquisa futura.

Talvez tenha chegado a hora de fazer um embate político frontal aos “sem razão”. A defesa de justiça social certamente passa pelo questionamento da ordem tendente à reprodução das desigualdades econômicas instaladas na sociedade brasileira. E para enfrentar isso é necessário que se adentre ao sistema explicativo da macroeconomia, o espaço privilegiado para se conseguir entender a dinâmica das relações econômicas e o modo como estão socialmente alocadas riquezas e retornos produtivos, bem como o lugar com códigos de linguagem que na contemporaneidade são reconhecidos sistemicamente (LUHMANN, 2011) como o

“especializado” para lidar com os direcionamentos de política econômica. Através disso é que se pode empreender transformações sociais, mas isto invariavelmente exige não apenas mobilização de massa na sociedade, mas também domínio técnico e teórico de uma explicação sobre como ser possível mexer na estrutura econômica de uma sociedade com mais de duzentos milhões de habitantes e que se encontra em uma posição de fragilidade perante o sistema financeiro internacional. Ou seja, uma agenda política de esquerda que não desconsidera as peculiaridades comunicacionais do sistema precisa ser construída. Entre palestras e discursos políticos, uma expressão reiterada por Boaventura de Souza Santos é “temos formado conformistas incompetentes e precisamos de rebeldes competentes”.

A capacidade de enfrentamento dos problemas socioeconômicos longamente explicados nesta tese já possui algumas demonstrações seminais. Talvez isso esteja nas manifestações teóricas dos “novos desenvolvimentismos”, com o social-desenvolvimentismo e sua ênfase no compartilhamento de recursos de fomento financeiro a diversos estratos sociais, ou o novo-desenvolvimentismo, mais lúcido dos limites da macroeconomia e preocupado com o rearranjo dos fatores produtivos industriais brasileiros perante a inserção do país no comércio internacional (POCHMANN, 2012; BRESSER-PEREIRA, 2006), bem como não se deve deixar de levar em conta os desafios relacionados às teorizações da sustentabilidade e da busca por conjugar igualdade e justiça social com bem estar e qualidade de vida (RESENDE, 2015; ABRAMOWAY, 2012). Não obstante algumas diferenças existentes entre essas explicações, como a concepção distinta acerca do que é “crescimento econômico” para elas, todas essas perspectivas convergem em uma pauta de agenda comum, qual seja, a *busca por justiça social e maior igualdade*. A elaboração de uma agenda política de esquerda perpassa invariavelmente pelo diálogo entre essas interpretações¹²³. Além delas, outros trabalhos e proposições mais técnicas devem ser inseridas no diálogo, pelo poder delas em conter mecanismos capazes de serem operados por políticas públicas, o inescapável caminho de execução de uma agenda socialmente transformadora: encontram-se nessa categoria o trabalho da auditora aposentada da Receita Federal Maria Lúcia Fattorelli¹²⁴ (2012) – que analisa o déficit fiscal brasileiro e aponta enfaticamente a financeirização com o pagamento de juros sobre a dívida como elemento que retira recursos significativos da sociedade – e a resposta dada ao problema da

¹²³ Algumas delas possuíram ligação originária com o modelo do Plano Real, mas romperam ao perceber o esgotamento do modelo do plano no que diz respeito a incapacidade solucionar problemas como *igualdade e justiça social*. Interpretes como Luiz Carlos Bresser-Pereira e André Lara Resende, por exemplo, possuem hoje concepções que se distanciam da ortodoxia do Real como uma estrita operação para atendimento dos mercados e precisam ser postos em diálogo pelos novos “rebeldes competentes”.

¹²⁴ O trabalho de Fattorelli faz parte da militância de uma associação chamada *Auditoria Cidadã*. Detalhes das suas atividades podem ser encontradas em <<<http://www.auditoriacidada.org.br>>>.

desindustrialização por parte dos “novos desenvolvimentistas” que fazem parte de um movimento encabeçado pelo professor da FGV Yoshiaki Nakano¹²⁵, proponentes de alteração no modelo de política cambial adotado pelo país e da criação de um Comitê de Política Cambial (COPOC) com o intuito de proteger a estabilidade de um elemento decisivo para a manutenção de atividade industrial competitiva e de empregos no Brasil.

Mas nenhuma dessas discussões tem a condição de transmutar-se automaticamente em *Política*. É necessário que haja uma intensificação cada vez maior dos estudos e dos debates teóricos aprofundados sobre o assunto, estendendo-os para a política entranhada nos movimentos organizados e no ambiente difuso de circulação de ideias que existe no universo comunicacional da internet.

Ademais, é necessário construir uma estratégia comunicativa para que tudo isso seja minimamente entendido pela massa da sociedade brasileira e absorvido como algo condizente com a normalidade de seu cotidiano, como algo que lhes trará estabilidade. A persuasão popular é imprescindível para uma mudança em pleno regime democrático. Ora, o Plano Real foi capaz disso ao conseguir “contar” para a sociedade uma técnica como a URV em uma época cujo acesso informacional era exponencialmente inferior ao de hoje (com as redes sociais na internet, a circulação ágil de ideias e a possibilidade de elaboração de um *big data* para entender os processos de absorção da opinião de modo mais abrangente), comprovando que uma proposição teoricamente mais complexa não é a antítese da realização política! Além do Plano Real em si, ocorrido ainda no governo Itamar Franco mas sob jugo de FHC, a extensão da comunicabilidade das ideias políticas do governo de FHC também foi responsável pela difusão da retórica da estabilidade, da necessidade das mudanças na Constituição incluindo a apelação que associava certa estabilidade econômica do plano à Emenda da Reeleição e à continuidade de FHC no poder. É possível o enfrentamento pela esquerda do modelo econômico de conteúdo ortodoxo que vigora na macroeconomia brasileira desde esses tempos, bem como das medidas políticas advindas de apelações que remetem à preservação desse modelo econômico.

¹²⁵ Nakano, Bresser-Pereira e outros compõem o chamado *Grupo Reindustrialização*. Mais informações em <<<http://www.valor.com.br/brasil/4246694/grupo-propoe-mudar-cambio-e-juros-para-reindustrializar-pais>>>

Referências:

ALMEIDA JR, A. A. de. Do declínio do Estado Novo ao suicídio de Getúlio Vargas. In: FAUSTO, B (org) **História da Civilização Brasileira: o Brasil republicano: sociedade e política (1930-1964)**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007

ALMEIDA, M. H. T.; MOYA, M., A Reforma Negociada: O Congresso e a Política de Privatização. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 12, nº 34, 1997

AMORIM NETO, Octavio. Formação de Gabinetes Ministeriais no Brasil: Coalizão versus Cooptação. **Nova Economia**, nº 4, pp. 9-34, 1994.

ANDERSON, Perry et al. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E; GENTILI, P.; BORÓN, A. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ARAGÃO, Murillo de (1996). "A ação dos grupos de pressão nos processos constitucionais recentes no Brasil". *Revista de Sociologia e Política*, n.os 6/7, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR.

ARANTES, Paulo. Beijando a Cruz. In:_____. **Zero à Esquerda**. São Paulo: Conrad Livros, 2004.

BARBETTA, Pedro Alberto. **Estatística aplicada às ciências sociais**. Florianópolis: Ed. UFSC, 2011.

BARRO, Robert J.; GRILLI, Vittorio; FEBRERO, Ramón. **Macroeconomía: teoría y política**. Madrid: McGraw-Hill Interamericana de España, 1997.

BARROS, J. D. História Serial, História Quantitativa e História Demográfica: uma breve reflexão crítica. **Revista de C. Humanas**, Viçosa, Vol. 11, Nº 1, p. 163-172, jan./jun. 2011

BARROS, J. D. **O Campo da História: especialidades e abordagens**. Petrópolis: Vozes, 2012

BELLUZZO, Luiz Gonzaga; DE ALMEIDA, Júlio Gomes. **Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2002.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Eugênio Gudín. **Estud. av.**, São Paulo , v. 15, n. 41, p. 91-110, Apr. 2001.

BINDERMAN, C. O.; COZAC, L. F. L.; REGO, J. M. **Conversas com economistas brasileiros** (Vol. 1). São Paulo: Editora 34, 1996

BOSI, Alfredo. **Dialética da colonização**. São Paulo: Companhia das letras, 1992.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa. **O processo partidário-eleitoral brasileiro: padrões de competição política, 1982-2002**. São Paulo: Editora Humanitas, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

_____. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados (4ª Ed.)**. Brasília: Câmara, 1997.

ABRAMOVAY, Ricardo. **Muito além da economia verde**. Editora Abril, 2012.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A economia e a política do Plano Real. **Revista de Economia Política**, v. 14, n. 6, p. 56, 1994.

_____. O Novo-Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional. **São Paulo em Perspectiva**, Vol. 20, N.1., 2006.

_____. Financiamento para o subdesenvolvimento: o Brasil e o Segundo Consenso de Washington. CASTRO, A. C. (org.), **Desenvolvimento em Debate: Painéis do Desenvolvimento Brasileiro**. Brasília: IPEA, 2002.

_____.; SPINK, P. K. (org.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

BRITTO, Luiz Navarro. **O Parlamento no Mundo Moderno**. Brasília: Fundação Petronio Portella, 1981

CAMARGO, Brígido Vizeu. ALCESTE: um programa informático de análise quantitativa de dados textuais. **Perspectivas teórico-metodológicas em representações sociais**, v. 1, p. 511-539, 2005.

_____.; JUSTO, Ana Maria. IRAMUTEQ: um software gratuito para análise de dados textuais. **Temas psicol.**, Ribeirão Preto , v. 21, n. 2, dez. 2013 . Disponível em <<http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-389X2013000200016&lng=pt&nrm=iso>>

CAMPOS. Roberto de Oliveira; SIMONSEN, Mario Henrique. **A Nova Economia Brasileira**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1976.

CARDOSO, E. A. Hiperinflação na América Latina. **Revista de Economia Política**, v. 9, n. 3, jul-set 1989

CARVALHO, José Murilo de. **A formação das almas: o imaginário da República no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

_____. República, democracia e federalismo Brasil, 1870-1891. **Varia hist.**, Belo Horizonte , v. 27, n. 45, June 2011

CASTRO, AB de; SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1985.

CERVI, Emerson Urizzi; HEDLER, Ana Paula. Métodos Quantitativos na produção de conhecimento sobre jornalismo: abordagem alternativa ao fetichismo dos números e ao debate com qualitativistas. In: **Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**. 2009.

CHACON, Vamireh. **História dos Partidos Brasileiros: discursos e práxis de seus programas**. Brasília: Ed. UNB, 1998

CHEIBUB, José Antonio. **Presidentialism, Parliamentarism and Democracy**. New York: Cambridge University Press, 2007

BERSTEIN, S. Os partidos. In.: RÉMOND, René (org.) **Por uma história política**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003

CODATO, A; CAVALIERI, M. Diretores do Banco Central do Brasil nos governos Cardoso, Lula e Dilma: uma radiografia de seus backgrounds educacionais. **newsletter. observatório de elites políticas e sociais do Brasil**. v. 2, n.5. 2015

_____.; PERISSINOTTO, Renato M.. Marxismo e elitismo: dois modelos antagônicos de análise social?. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo , v. 24, n. 71, p. 143-153, Oct. 2009

COUTO, A.; ABRUCIO, Fernando Luiz. Arenas políticas e agenda econômica: os caminhos institucionais do Real. **Trabalho apresentado no XXIII Encontro Anual da Anpocs, Caxambu**, 1999

CRUZ, Sebastião C. Velasco. Alguns argumentos sobre reformas para o mercado. **Lua Nova**, n 45, 1998.

CUNHA, Patrícia Helena F.. A estabilização em dois registros. **Estud. Econ.**, São Paulo , v. 36, n. 2, p. 383-402, June 2006 .

CUNHA, Suzana E. **Iniciação à Estatística**. Belo Horizonte: Ed. Lê, 1979.

D'ARAÚJO, M. C. Nos braços do povo: a segunda presidência de Getúlio Vargas. In: _____. **As instituições brasileiras da Era Vargas**. Rio de Janeiro: Ed. da UERJ, 1999.

DABÈNE, Olivier. **América Latina no século XX**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.

DATAFOLHA. **FHC encerra mandato com reprovação maior do que aprovação**, 2012. Disponível em: <<<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2002/12/1222326-fhc-encerra-mandato-com-reprovacao-maior-do-que-aprovacao.shtml>>>

DE DECCA, Edgar S. 1930 **O Silêncio dos Vencidos**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

DINIZ, Eli. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais: Brasil anos 1990**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

DOSSE, François. **A história**. Bauru: Edusc, 2003

EASTON, D. Categorias para análise de sistemas em política. In: _____. (org). **Modalidades de Análise Política**. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1970

ELGIE, Robert. **Semi-presidentialism: sub-types and democratic performance**. Oxford: Oxford University Press, 2011

FATTORELLI, Maria Lucia (2012). **Alternativas de enfrentamento à crise**. Brasília: Editora Inove, 2012.

FAUSTO, Boris. **A Revolução de 1930: história e historiografia**. São Paulo: Cia. Das Letras, 1997

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2005.

FERREIRA, J. O governo Goulart e o golpe civil-militar de 1964. In: DELGADO, L. A. N.; FERREIRA, J. **O tempo da experiência democrática**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003

_____. O governo Goulart e o golpe civil-militar de 1964. In: _____ **O Brasil Republicano; v. 3**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2003. p. 345-405

FICO, C. “Espionagem, polícia política, censura e propaganda: os pilares básicos da repressão”. In: FERREIRA, J.; DELGADO, L. A. N. (orgs) **O tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

FIELD, A. **Descobrimo a Estatística usando o SPSS**. Porto Alegre: Artmed; 2009.

FIGUEIREDO FILHO, D.B., SILVA JÚNIOR, J.A. Visão além do alcance: uma introdução à análise fatorial. **Opin Publica**, n.16 v.1 (2010), pp. 160–185

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FOGEL, R. The limits of the quantitative methods in History. **The American Historical Review**, Vol. 80, No. 2, pp. 329-350, Apr., 1975

_____. The specification problem in economic history. **The Journal of Economic History**, v. 27, n. 3, p. 283-308, 1967

FUKUYAMA, Francis. **O fim da história e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

FURTADO, Celso. **Celso Furtado Essencial**. São Paulo: Cia das Letras/Penguin, 2013.

_____. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Cia. Das Letras, 2009.

GARFINKEL, Harold. **Estudios en etnometodología**. Mexico: Anthropos Editorial, 2006.

GOMES, Angela de Castro. **A Invenção do Trabalhismo**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005

_____. Confronto e compromisso no processo de constitucionalização (1930-1935). In: FAUSTO, B.; HOLANDA, S. B. (orgs). **História Geral da Civilização Brasileira – O Brasil Republicano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

GOMES, C; UNGER, R. M. **O próximo passo: uma alternativa prática ao neoliberalismo**. São Paulo: Topbooks, 1996

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

GUDIN, Eugênio. O caso das nações subdesenvolvidas. **Revista Brasileira de Economia**, v. 6, n. 3, p. 47-77, 1952.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos extremos**. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Companhia das Letras, 1995.

HOUAISS, Antônio **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**, elaborado no Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e Banco de Dados da Língua Portuguesa S/C Ltda. Rio de Janeiro: Objetivo, 2001.

HUNTINGTON, Samuel. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática, 1994.

IANNI, Octávio. **Pensamento social no Brasil**. Bauru: EDUSC, 2004.

IANONI, Marcus. Políticas Públicas e Estado: o Plano Real. **Lua Nova**, São Paulo, n. 78, p. 143-183, 2009.

JOBIM, Nelson A.; PORTO, Walter Costa. **Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias**. Brasília: Senado Federal, 1996.

KISSINGER, Henry. **Sobre a China**. Rio de Janeiro: Ed. Objetiva, 2011.

KRUGMAN, P.; OBSTFELD, M. **Economía Internacional: teoría y política**. Madrid: Pearson Educación, 2006.

_____.; WELLS, R. **Introdução à economia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

LAHÓZ, André. Renda e consumo. In: LAMOUNIER, B; FIGUEIREDO, R. (orgs) **A Era FHC, um balanço**. São Paulo: Cultura Ed. Associados, 2002

LAMOUNIER, Bolívar. **Da independência a Lula: dois séculos de política brasileira**. São Paulo: Augurium, 2005.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Cia das Letras, 2012

LEITÃO, Miriam. **Saga brasileira: a longa luta de um povo por sua moeda**. Rio de Janeiro: Record, 2011.

LEOPOLDI, M. A. P. Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do Governo JK (1956-1960). In: FERREIRA, J.; DELGADO, L.A.N. (orgs). **O Tempo do Nacional-Estatismo: do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2011.

LIMA JR, Olavo Brasil. Eleições presidenciais: centralidade, contexto e implicações. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, 1999.

LIMONGI, F. . O Poder Executivo na Constituição de 1988. In: Ruben George Oliven, Marcelo Ridenti, Gildo Marçal Brandão. (Org.). **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 2008.

_____. O Federalista: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco (org.). **Os clássicos da Política (1º volume)**. São Paulo: Editora Ática, 1999.

LUHMANN, Niklas. **Introdução à Teoria dos Sistemas**. Petrópolis: Vozes, 2011

MANTEGA, Guido. **O governo Geisel, o II PND e os economistas**. FGV, 1997.

MAQUIAVEL, Nicolau. **Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio**. Brasília: Ed. UNB, 1994

_____. **O Príncipe**. São Paulo: Cia das Letras, 2010.

MARANHÃO, R. O Estado e a política “populista” no Brasil (1954-1964). In: FAUSTO, B (org) **História da Civilização Brasileira: o Brasil republicano: sociedade e política (1930-1964)**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007

MELO, Marcus André. O jogo das regras: a política da reforma constitucional de 1993/96. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 33, p. 63-85, 1997.

_____. **Reformas constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2002.

MODIANO, E. A opera dos três Cruzados: 1985-1989. In: ABREU, Marcelo de P. et al. (Ed.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989**. Ed. Campus, 1989

MUELLER, S.P.M. A ciência, o sistema de comunicação científica e a literatura científica. In: CAMPELLO, B.S.; CENDÓN, B.V.; KREMER, J.M. (Org.). **Fontes de informação para pesquisadores e profissionais**. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2000

MUNDELL, Robert. **O Homem e a Economia**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1972.

NAKABASHI, Luciano; CRUZ, Márcio José Vargas; SCATOLIN, Fábio. Efeitos do câmbio e juros sobre as exportações da indústria brasileira. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 12, n. 3, p. 433-461, 2008.

NASCIMENTO, A. R. A.; MENANDRO, P. R. M. Análise lexical e análise de conteúdo: Uma proposta de utilização conjugada. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, 6(2),72-88, 2006.

NASSIF, Luis. Política macroeconômica e ajuste fiscal. In: In.: LAMOUNIER, B; FIGUEIREDO, R. (orgs). **A Era FHC, um balanço**. São Paulo: Cultura Ed. Associados, 2002

NICOLAU, Jairo. Partidos na República de 1946: velhas teses, novos dados. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 85-129, 2004.

NICOLAU, Jairo. **Eleições no Brasil: do império aos dias atuais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

OLIVEIRA, Francisco de. **A economia da dependência imperfeita**. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

_____. **Crítica à razão dualista; O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo editorial, 2003.

PASTORE, Affonso Celso. A reforma monetária do Plano Collor. **Revista Brasileira de Economia**, v. 45, p. 157-174, 1991.

PÊGO FILHO, Bolívar; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. **Os passivos contingentes e a dívida pública no Brasil: evolução recente (1996-2003) e perspectivas (2004-2006)**. Brasília: IPEA, 2004.

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

PERISSINOTTO, R. M. Política e sociedade: por uma volta à Sociologia Política. **Política & Sociedade**. Florianópolis, v. 3, n. 5, 2004.

_____. Comparação, história e interpretação: por uma ciência política histórico-interpretativa. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 28, n. 83, p. 151-165, Oct. 2013

PIO, Carlos. The heterodox stabilization program in Brazil: ideas and political networks. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, n. 46, p. 31-54, 2001.

POCHMANN, M. Novo Desenvolvimentismo como resposta para a crise global. In: CASTRO, D.; MELO, J. M. (orgs) **Panorama da comunicação e das telecomunicações no Brasil**. Brasília: Ipea, 2012.

PORTO, Walter Costa. **O Voto no Brasil: Da Colônia à 6ª. República**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

PRADO, L. C. D.; EARP, F. S. O “milagre” brasileiro: crescimento acelerado, integração internacional e concentração de renda. In: FERREIRA, J.; DELGADO, L. N. A. (orgs). **O Tempo da Ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007

PRADO JR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2012.

PRATA, José; BEIRÃO, Nirlando; TOMIOKA, Teiji. **Sérgio Motta: o trator em ação**. São Paulo: Geração Editorial, 1999.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e mercado: reformas políticas e econômicas no Leste Europeu e na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume Dumará. 1994.

REICH, Robert. **El trabajo de las naciones: Hacia el capitalismo del siglo XXI**. Madrid: Vergara, 1993

RÉMOND, René (org.) **Por uma história política**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003

RESENDE, André Lara. **Devagar e simples**. Editora Companhia das Letras, 2015.

_____.; LOPES, Francisco L. Sobre as causas da recente aceleração inflacionária. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 11, n. 3, p. 599-616, 1981

PERES, P.; RICCI, P.; RENNÓ, L.R. A Variação da Volatilidade Eleitoral no Brasil: Um Teste com as Explicações Políticas, Econômicas e Sociais. **Latin American Research Review**, v. 46, n. 3, p. 46-68, 2011.

RIOUX, J.P. As associações em política. In.: RÉMOND, René (org.) **Por uma história política**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003

RODRIGUES, A. T. **O Brasil de Fernando a Fernando: neoliberalismo, corrupção e protesto na política brasileira de 1989 a 1994**. Ijuí: Unijuí, 2000.

RODRIGUES, L. M. Sindicalismo e Classe Operária. In: FAUSTO, B.; HOLANDA, S. B. (orgs). **História Geral da Civilização Brasileira – O Brasil Republicano**, v.10. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

RODRIGUEZ, Octávio. **El Estructuralismo Latinoamericano**. Mexico: Siglo XXI, 2006

ROLLEMBERG, D. Esquerdas revolucionárias e luta armada. In: FERREIRA, J.; DELGADO, L. N. A. (orgs). **O Tempo da Ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007

ROSANVALLON, Pierre. Por uma História Conceitual do Político. **Revista Brasileira de História**. São Paulo, vol 15, n 30, pp 9-22, 1995.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988

SALONE, J. J. Analyse textuelle avec IRaMuTeQ et interpretations référentielles des programmes officiels de mathématiques en quatrième. **Sciences-Croisées**. n. 13, out. 2013. Disponível em <<<http://www.sciences-croisees.com/articles-2/numero-13-contributions-libres>>>.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **O Calculo do Conflito: estabilidade e crise na política brasileira**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003

_____. **Governabilidade e democracia natural**. Rio de Janeiro: Fgv Editora, 2007.

_____. Velhas teses, novos dados: uma análise metodológica. **Dados**, Rio de Janeiro , v. 47, n. 4, p. 729-762, 2004

SARETTA, Fausto. Octavio Gouvêa de Bulhões. **Estudos avançados**, v. 15, n. 41, p. 111-125, 2001.

SAROLDI, L. C.; MOREIRA, S. V. Rádio Nacional: o Brasil em Sintonia. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005

SARTORI, Giovanni. **Partidos Políticos e sistemas partidários**. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.

SARTRE, J. P. **O Imaginário: psicologia fenomenológica da imaginação**. São Paulo: Ed. Ática, 1996.

SAYAD, João. **Dinheiro, Dinheiro, Dinheiro: inflação, desemprego, crises financeiras e bancos**. São Paulo: Cia das Letras, 2015.

_____. **Que país é este**. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 1999

SERRAFERO, M. D. Presidencialismo y reforma política en America Latina. In: Revista del Centro de Estudios Constitucionales, n. 8, v. 1, 1991

SEVCENKO, N. A capital irradiante: técnica, ritmos e ritos do Rio. In: NOVAIS, F.; SEVICENKO, N. **História da Vida Privada no Brasil: república: da Belle Époque à era do rádio**. São Paulo: Cia das Letras, 1998

_____. **Orfeu extático na metrópole: São Paulo, sociedade e cultura nos frementes anos 20**. São Paulo: Cia. Das Letras, 1992

SIMONSEN, Mario Henrique. **Anos de Indexação**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1995.

SINGER, P. O Brasil no contexto do capitalismo internacional. In: FAUSTO, B (org.). **História Geral da Civilização Brasileira: Estrutura de Poder e Economia (1889-1930)**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SIQUEIRA, E. Telecomunicações. In.: LAMOUNIER, B; FIGUEIREDO, R. (orgs). **A Era FHC, um balanço**. São Paulo: Cultura Ed. Associados, 2002

SOARES, Sergei Suarez Dillon. **Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004**. Brasília: IPEA, 2006.

SOUZA, M. C. C. de. A democracia populista: bases e limites. In: LAMOUNIER, B; SCHVARZER, J. (orgs). **Como renascem as democracias**. São Paulo: Brasiliense, 1985

STIGLITZ, Joseph E. **Os exuberantes anos 90: uma nova interpretação da década mais próspera da história**. São Paulo: Cia das Letras, 2003.

SWEEZY, Paul. **Teoria do desenvolvimento capitalista**. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

TACHINARDI, Maria Helena. **A guerra das patentes: o conflito Brasil x EUA sobre propriedade intelectual**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

TRINDADE, H. Bases da democracia brasileira: lógica liberal e práxis autoritária. In: LAMOUNIER, B; SCHVARZER, J. (orgs). **Como renascem as democracias**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

VASSELAI, F. Nomeações ministeriais e importância partidária na democracia de 1946-64: análises comparativas. In: MOISÉS, J. A. (org). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo do Coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011

WINOCK, M. As ideias políticas. In.: RÉMOND, René (org.) **Por uma história política**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003

YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann; DA SILVEIRA, Antônio Henrique Pinheiro. A matriz departamental de kalecki: um exercício de construção para o Brasil. **Ensaio FEE, Porto Alegre**, v. 9, n. 1, p. 39-53, 1988.

ZICMAN, R. B. História através da imprensa: algumas considerações metodológicas. **Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em História/PUCSP**, São Paulo, n. 4, p. 90, 1985.

ZOVATTO, Daniel. Fiebre reeleccionista em America Latina, 2013. Disponível em: <<http://www.nacion.com/archivo/Fiebre-reeleccionista-America-Latina_0_1343866140.html>>

_____. La reforma político-electoral en américa latina 1978-2007: evolución, situación actual, tendencias y efectos. **Revista de Derecho Electoral**, n. 6, p. 5, 2008.

ZUCCO JR, Cesar. Esquerda, Direita e Governo: A ideologia dos partidos políticos brasileiros. In: NOVAIS, Raquel. Timothy J. POWER y Cesar ZUCCO JR.(orgs.). **O Congresso por ele mesmo: Autopercepções da classe política brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

Bancos de Dados:

Banco de Dados dos Diários da Câmara dos Deputados.

Disponível em: <<<http://www.camara.leg.br/sileg>>>

Banco de Dados dos Diários do Senado Federal.

Disponível em: <<<http://www.legis.senado.gov.br/diarios/Diario>>>

Banco de Dados do IPEA.

Disponível em: <<<http://www.ipeadata.gov.br>>>

Banco de Dados do Banco Mundial.

Disponível em: <<<http://data.worldbank.org/>>>

Banco de Dados da Folha de S.Paulo.

Disponível em: <<<http://search.folha.com.br/search?site=online>>>

Banco de Dados do Jornal do Brasil.

Disponível em: <<<http://bndigital.bn.br/hemeroteca-digital/>>>