

A presidência e a separação dos poderes no Brasil (1999-2002)*

Kurt von Mettenheim

O Presidente não é a Presidência.

A Presidência não é o Governo.

O nosso sistema não é presidencial.

CHARLES O. JONES, *The Presidency in a separated system.*

Introdução

A epígrafe que abre este texto serve de alerta contra o fetichismo comum à pessoa presidencial, e também para que se atente à confusão conceitual sobre o presidencialismo. Com isso queremos enfatizar a importância da separação dos poderes no sistema político brasileiro. Optamos por essa perspectiva teórica “separacionista” a fim de evitar os vieses do eurocentrismo e do reformismo liberal que permeiam boa parte dos estudos das instituições políticas brasileiras, especialmente no que se refere a debates que opõem formas de governo numa falsa dicotomia entre presidencialismo e parlamentarismo¹. Pouco tempo se passou após o fim de um mandato presidencial para que possamos fazer uma análise política mais abrangente e objetiva do tema; portanto, o que propomos aqui é um balanço ainda inicial da segunda gestão FHC (1999-2002), no sentido de enfatizar a separação cada vez maior dos poderes durante esse período e de refletir sobre o contexto mais amplo de mudanças políticas, sociais e econômicas que estão definindo a democracia brasileira.

*Agradeço os comentários e sugestões a versões anteriores deste trabalho apresentado nas reuniões da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais e da Associação Brasileira de Ciência Política, como também o apoio financeiro do Núcleo de Pesquisas e Publicações da Eaesp-FGV.

1. Sobre as distorções do eurocentrismo e do reformismo liberal, ver O'Donnell (1996, pp. 34-51).

2. Tsibelis (1997) sustenta que a diferença fundamental entre as formas de governo está no número de pontos de veto. Nossa análise sugere que os pontos podem também ser de iniciativa e acesso, ou seja, a separação de poder na democracia é mais soma positiva.

3. Observam Dahl e Lindblom: “a intenção evidente da Convenção Nacional era a de que não houvesse nos Estados Unidos representantes unificados, coesos, reconhecidos e legítimos da ‘maioria nacional’. Com frequência, o presidente sustenta representar uma maioria nacional e o Congresso (ou uma maioria das duas Casas), outra. A convenção foi tão bem-sucedida que até quando uma maioria no Congresso pertence nominalmente ao mesmo partido que o presidente, este e aquela não costumam falar com a mesma voz” (1956, pp. 335-336).

Essa perspectiva separacionista capta e valoriza o fato de que as análises das instituições políticas brasileiras desde 1988, em conjunto, apresentam um volume importante de evidências de *empowerment* em todos os três ramos do governo federal – Executivo, Legislativo e Judiciário. Esse processo de *empowerment* simultâneo é aparentemente paradoxal para aquelas teorias que retratam o poder institucional e o governo em termos de soma zero². Contrariamente a essas teorias, nosso argumento é de que a crescente separação dos poderes desde 1988, longe de reduzir o poder presidencial, acabou gerando um processo político federal mais complexo, que tende a envolver os três poderes de diversas maneiras, tanto formais como informais, como também outros níveis de governo e atores sociais. As instituições políticas brasileiras e norte-americanas diferem bastante, especialmente pela predominância maior do Executivo brasileiro. Porém, apesar dessas diferenças, conceitos sobre política nos Estados Unidos, como o de governo dividido e o de separação de poderes, proporcionam uma perspectiva nova para começarmos a analisar o que ocorreu durante o segundo mandato de FHC.

Essa perspectiva separacionista tem origem na tradição pluralista norte-americana de pesquisar as interações entre os poderes, em vez de contrapor um ramo ou nível de governo aos demais. Assim, pesquisas sobre a presidência norte-americana tendem a dar ênfase à negociação, às trocas de interesses e favores, e aos padrões de colaboração e conflito, como chaves importantes para o sucesso no relacionamento com os outros poderes. Greenstein (1982), por exemplo, alude ao conceito de *hidden hand*, não para afirmar as virtudes dos mercados, mas para capturar o caráter minimalista da presidência nos Estados Unidos. Outro clássico, *Presidential power*, de Neustadt (1960), também descreve as instituições políticas dos Estados Unidos como “instituições separadas que compartilham poderes” e define a persuasão, a barganha e as trocas como as características responsáveis pelo sucesso ou fracasso dos presidentes, em uma perspectiva que aponta claramente para o chão teórico pluralista que insiste na difusão de poder. Outros trabalhos como *Divided we govern*, de Mathew (1989), e *The presidency in a separated system*, de Jones (1994), sugerem que, ao contrário dos que enfatizam riscos de governabilidade supostamente associados ao presidencialismo, a separação de poderes foi concebida – e continua sendo – como um arcabouço institucional que visa a produzir conflito permanente entre princípios contrastantes de representação. Assim chegamos ao cerne da dinâmica mais relevantes para os governos e as presidências eficazes³.

Esta análise também dá ouvidos ao alerta de O'Donnell (1996) a respeito de se evitar as distorções do reformismo liberal e do eurocentrismo nas análises de instituições políticas em contextos de pós-transição de regimes autoritários. Esse autor adverte que conceitos e teorias idealizadas de poliarquias antigas não são boas referências para a análise dos processos políticos pós-transição no Sul e no Oriente mundial. Sob esse aspecto, acreditamos que há notáveis semelhanças de viés liberal reformista entre os programas de reforma do passado e do presente. As propostas de reforma da American Political Science Association (APSA), de 1950⁴, nos surpreendem pela semelhança que apresentam com as agendas de reforma política bastante debatidas no Brasil recentemente. Esses vieses nos parecem exemplos das ilusões sobre a consolidação da democracia, no sentido de que ambas as pautas de reforma, mas de cinquenta anos atrás nos Estados Unidos e hoje no Brasil, envolvem propostas de mudanças radicais nas regras institucionais, visando, erroneamente, à agilização do processo político e governamental. Em geral, reformas políticas procuram concentrar o poder e diminuir o debate e a contestação, ou seja, reduzem a separação de poderes na tentativa frustrada de aumentar a responsabilidade dos partidos ou a governabilidade.

A perspectiva separacionista também difere de percepções jurídicas ou funcionais que procuram demarcar o Executivo, o Legislativo e o Judiciário numa seqüência linear (também idealizada) da representação política, em que as leis, em princípio, refletiriam mais fielmente somas e maiorias entre as preferências dos eleitores. Opondo-se a essa visão tradicional de que o Legislativo legisla, o Executivo executa e o Judiciário julga, trabalhos empíricos sugerem que a formulação, a apresentação, o debate, a aprovação, a implementação, a contestação e a revisão constitucional de leis circunscrevem-se em uma longa série de momentos de resolução de conflitos e tentativas de conciliação, envolvendo quase permanentemente a presidência, o congresso e os tribunais, além de cargos executivos, burocracias, grupos de interesses e organizações não-governamentais. Na perspectiva separacionista, a presidência encontra-se no interior desse processo pluralista, gradualista, e eivado de interferência, uma perspectiva que difere profundamente da estratégia de reformar as instituições políticas e aumentar a governabilidade por meio da agilização da política e da centralização do poder⁵.

Antes de considerarmos a presidência e a separação de poderes de 1999 a 2002, oferecemos brevemente um olhar histórico sobre a presi-

4. O painel da APSA, que em 2000 celebrou o 50º aniversário do relatório do Comitê de Partidos Políticos analisou diversos acontecimentos ocorridos na segunda metade do século XX, como a televisão, a consultoria de campanha e a queda do partidarismo entre os eleitores e representantes, o que, aparte das questões de eurocentrismo e reformismo liberal enfatizados aqui, também exigem uma reavaliação das teorias sobre partidos responsáveis e sistemas partidários.

5. Nesse sentido, parece-nos peculiar que *muddling through* seja uma das grandes virtudes da política pluralista dos Estados Unidos, enquanto o *jeito* permanece como um dos grandes vícios da política brasileira se, afinal, são tão parecidos (cf. Lindblom, 1968).

dência da República; abordamos as eleições presidenciais desde 1989 para pôr em relevo a importância de eleições críticas e do realinhamento eleitoral, como também supercoalizões entre partidos no sistema partidário e eleitoral brasileiro. Mais adiante, passamos a comentar a segunda gestão FHC, enfatizando o conteúdo heterodoxo das reformas tucanas, assim como o papel da presidência na política econômica e social e na política exterior. Por todo o texto, há duas preocupações: 1) examinar a separação de poderes entre as instituições políticas brasileiras; e 2) inserir a presidência da República num contexto mais amplo das mudanças sociais e econômicas que ocorreram no Brasil nesse período.

Pesquisas recentes sobre a separação de poderes no Brasil

Sugerimos que as pesquisas sobre as instituições políticas brasileiras desde a Constituição federal de 1988 apontam uma importância cada vez maior de cada ramo do governo federal (cf. Palermo, 2000). Para uns como Vianna *et al.* (1999), Sadek (1999), Arantes (1997) e Castro (1997), houve uma *judicialização* da política no período recente, pois os tribunais brasileiros aumentaram sua participação na formulação de políticas e na tomada de decisões. Da mesma forma, análises sobre o Congresso e o Senado propõem que o Legislativo brasileiro tenha aumentado sua influência sobre o processo político, apesar da predominância tradicional do Executivo (Amorim Neto e Santos, 2001).

Nesse sentido, é importante notar que mudanças nas regras entre poderes e as emendas constitucionais aprovadas em 2001 e 2002 reduziram dramaticamente os poderes de decreto da presidência brasileira⁶. O Senado aprovou (em 6 de setembro de 2002) uma emenda constitucional que limita a vigência das medidas provisórias a dois períodos de sessenta dias. A decisão do Senado (66 votos a favor, três contra e uma abstinência) refletiu o mesmo acordo amplo entre o governo e a oposição, que prevalecera em junho de 2002, quando os deputados federais votaram por 417 a um pelo fim da reedição de medidas provisórias. Tendo em vista a exigência de apreciar as medidas provisórias antes da legislação ordinária e votá-las dentro de 45 dias, essas mudanças trouxeram o Congresso mais para o centro dos debates sobre diretrizes políticas. Outro aspecto que exige mais cooperação entre oposição e governo é o bloqueio da agenda do Congresso até que ambas as casas votem as medidas provisórias editadas pela presidência. Essa regra desafia governo e a oposição a coopera-

6. Sobre a dinâmica entre o Executivo e o Legislativo na negociação de decretos no Brasil e na Argentina, ver Vasconcelos (2001).

rem, a fim de evitar problemas de governabilidade, pois importantes temas legislativos estão impossibilitados de chegar aos plenários legislativos enquanto tais medidas não forem votadas.

Assim, o rompimento do Partido da Frente Liberal (PFL) com o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), em 2001, parecia provocar um engarrafamento legislativo. Como o Congresso não aprovou a prorrogação da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e de Direitos de Natureza Financeira (CPMF), as novas regras proibiam o Congresso de votar outras leis em pauta antes de votar as medidas provisórias relevantes. Em curto prazo, essas mudanças pareciam aumentar o poder de veto do PFL nas posições de liderança no Legislativo. No entanto, essa estratégia de veto do PFL começou a prejudicar a imagem do partido, uma vez que o custo do atraso na votação da CPMF foi estimado em R\$400 milhões por semana durante boa parte do segundo trimestre de 2001.

O uso anterior das medidas provisórias também não deve obscurecer o fato de que a maior parte da legislação brasileira passa por um processo longo e complexo de votações duplas num sistema bicameral. De acordo com a Constituição federal de 1988, a aprovação de legislação – seja ordinária ou complementar – depende de duas votações nos plenários, tanto no Senado como na Câmara dos Deputados. De novo, esse processo mais longo não parece reduzir a governabilidade, ao contrário, as votações de grandes blocos de leis por supermaiorias legislativas confirmam que um fenômeno central da política brasileira após as eleições é a formação de supercoalizões multipartidárias para dar sustentação às iniciativas legislativas do Executivo. Dado que o sistema multipartidário tende a impedir a formação de maioria simples no Legislativo, as relações entre os poderes exigem a manutenção de maiorias formadas depois do pleito eleitoral. Tais coalizões governamentais não são baseadas, *a priori*, em disciplina partidária ou proximidade ideológica. Mesmo assim, presidentes brasileiros tendem a obter supermaiorias no Legislativo para garantir a aprovação de leis essenciais.

A supercoalizão do PSDB em 1999-2002

Embora uma análise mais aprofundada seja ainda necessária, um exame inicial do período anterior, a partir de 1988, sugere que as pressões geradas por crises econômicas ou outros momentos políticos tendem a reforçar as

coalizões legislativas e a criar períodos concentrados de produtividade legislativa. Durante o primeiro semestre de 1995, o presidente Fernando Henrique Cardoso conseguiu aprovar uma série de emendas constitucionais e de leis ordinárias e complementares, todas de grande impacto na vida econômica e social do país. Esses períodos não se limitam à lua-de-mel que se segue às eleições presidenciais. Uma sessão extraordinária convocada por FHC em fevereiro de 2001 transformou em lei 23 das 75 medidas provisórias, justamente enquanto se desintegrava a coalizão formal entre o PSDB e o PFL, que durou sete dos oito anos de gestão FHC.

Qual a lógica dessas supercoalizões? A análise empírica há muito confirmou a importância das nomeações políticas em sistemas de separação de poderes. Desde as agudas observações feitas por Bryce (1907) e Weber (1946) sobre as indicações presidenciais para cargos executivos, os estudiosos reconhecem que a prerrogativa de que gozam os presidentes para distribuir postos entre seus aliados é, em grande parte, responsável pela singular trajetória do desenvolvimento político nos Estados Unidos. Embora as reformas do funcionalismo público norte-americano nas décadas de 1910, 1970 e 1990 tenham reduzido o número de indicações políticas para cargos administrativos, as nomeações nos sistemas presidenciais são claramente diferentes da autonomia das burocracias e dos quadros executivos de primeiro escalão dos sistemas parlamentares (cf. Schultz e Maranto, 1998; Stewart, 1989; Skowronek, 1982). Arnold (1979) demonstra que uma mudança de administração envolvia aproximadamente 150 nomeações na Grã-Bretanha (nos anos de 1960) contra cerca de dez mil distribuídas pelos presidentes dos Estados Unidos. Desde os estudos de Arnold, uma série mais recente sobre três importantes reformas realizadas nos Estados Unidos sugeriu que os presidentes desse país não nomeassem mais do que três mil pessoas para cargos executivos (Dolan, 2000).

Nomeações também movem a política entre os poderes no Brasil. Amorim e Santos (2001) analisaram dados de períodos anteriores da democracia brasileira (após o fim do regime militar) que revelaram números extremamente altos. É bom lembrar que Tancredo Neves e outros construíram a aliança democrática entre o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e dissidências do PFL sobre uma lista gigantesca de nomeações (em torno de 140 mil). Desde a Constituição federal de 1988 e as reformas tucanas na administração federal, o número geral de servidores federais, como também o número de nomeações políticas para cargos executivos, caíram substancialmente. O número total de servidores

públicos federais caiu de cerca de 720 mil, em 1995, para cerca de 490 mil, em 2003, enquanto o número de cargos políticos caiu de cerca de 73 mil, em 1995, para cerca de 23 mil, em 2003.

A lógica dessas nomeações molda-se à formação do governo de coalizão no sistema de separação de poderes do Brasil, visando à sustentação das coalizões governistas no Legislativo. No caso da aliança PSDB-PFL que apoiou o presidente FHC e suas reformas de 1995 a 2001 (apesar de essa aliança ser desfeita em março de 2002, com a saída dos pefelistas), a administração foi capaz de garantir votações com uma seqüência de supermaiorias típicas das supercoalizões do governo federal brasileiro (Tabela 1).

TABELA 1
Supercoalizão Tucana no Legislativo (2001)

CÂMARA DOS DEPUTADOS				SENADO			
COALIZÃO TUCANA		OPOSIÇÃO		COALIZÃO TUCANA		OPOSIÇÃO	
PSDB	92	PT	60	PSDB	13	PT	7
PFL	95	PMDB	30	PFL	16	PMDB	8
PMDB	61	PTB	32	PMDB	18	PTB	3
PPB	51	PL	23	PPB	2	PL	2
PTB	16	PPS	13	PTB	3	PPS	1
PDT	17	PDT	4				
TOTAL	315		165		52		25

Obs.: PMDB – estimativa para 2001 a partir do cisma ocorrido na convenção partidária de junho de 2002 entre grupos que apoiavam a aliança PSDB-PMDB e outros que se alinhavam com a oposição.

Em suma, a supercoalizão tucana que deu sustentação ao governo foi produto de uma série de alianças e negociações oscilantes dentro de circunstâncias mutáveis. Por exemplo, apesar de preocupações generalizadas quanto à governabilidade após a saída do PFL da coalizão governista, a prorrogação da CPMF para além de 18 de junho de 2002, essencial para os propósitos do governo, foi aprovada nas duas Casas. A votação deu-se porque o presidente FHC suspendeu a liberação de R\$5,3 bilhões do orçamento de 2002 para cobrir perdas de receita que adviriam da não confirmação da CPMF. Embora o PFL continuasse a resistir, após o Real cair 10% em relação ao dólar e o risco-Brasil explodir, o Congresso aprovou a prorrogação desse tributo em 12 de junho. Em suma, os mecanismos de sus-

tentação de supercoalizões no governo federal brasileiro diferem da rigidez das coalizões permanentes negociadas em sistemas parlamentaristas.

A presidência na história brasileira

Na ausência de estudos históricos institucionais mais desenvolvidos sobre a presidência brasileira (cf. Silva, 1989), apresentamos aqui um breve olhar histórico na tentativa de contextualizar esse processo mais recente de separação dos poderes. Esse olhar, para os clássicos da ciência política brasileira, assim como alguns dados empíricos sugerem que supercoalizões prevalecem nos períodos anteriores à democracia brasileira. Pessanha (1997) sustenta que a Constituição federal de 1988 difere consideravelmente das constituições brasileiras anteriores no tocante às relações entre Executivo e Legislativo (cf. Figueiredo e Limongi, 2001). Ao contrário dos sistemas anteriores, que privilegiavam o Congresso (1946-1964) ou o Executivo (1967-1988), a Constituição de 1988, de acordo com Pessanha, “inova por estabelecer um equilíbrio entre os três poderes do governo, além de estabelecer um poderoso Ministério Público” (1997, p. 92). Além de diversas relações entre os três ramos do governo, Pessanha enfatiza o novo papel do Tribunal de Contas da União (TCU) e a independência adquirida pelo Ministério Público, que migrou do Executivo para o Judiciário, considerando fundamentais essas mudanças advindas da Constituição de 1988.

Outros trabalhos sobre as instituições políticas brasileiras também já mostraram a importância das relações entre Executivo e Legislativo ao longo da história. Souza (1976) afirma que a predominância do Executivo nas questões centrais de política econômica entre 1930 e 1964 é uma das principais causas dos vícios democráticos e da irresponsabilidade legislativa no período. O colapso da democracia e a intervenção militar criaram um processo político excludente entre 1964 e 1985, com o poder centrado na presidência e seus superministérios⁷. O longo caminho entre 1974 e 1985, de distensão, abertura e liberalização, teve o efeito de manter esse controle político centralizado na presidência e nos superministérios durante toda a transição brasileira.

Mesmo que períodos anteriores fujam do nosso foco, vale a pena fazer uma observação de caráter geral. Parece-nos que o crescimento administrativo da presidência brasileira reflete a inclusão de mais agentes políticos durante períodos críticos de mudança política na história do país. Desde os primórdios da República, em 1891, o número de ministérios muda,

7. Sobre a descrição de círculos concêntricos de influência no regime militar, ver Cardoso (1975).

não de forma linear, movido por algum processo de evolução organizacional gradual, mas sim periodicamente e pontualmente, como reação às transformações das mudanças políticas no governo federal brasileiro (Tabela 2). Esse processo é consistente com análises que enfatizam momentos políticos nas trajetórias de mudança institucional (cf. Pierson e Skocpol, 2003) como também com análises da presidência norte-americana sugerindo que as modificações políticas e de regime tendem a ser a melhor explicação para a trajetória de sua evolução administrativa (cf. Skowronek, 1982; Lowi, 1979).

TABELA 2
Número de Ministérios por Mandato Presidencial (1899-2002)

1889-1930	1930-1945	1945-1964	1964-1985	1985-2002
8 8 9 6 6 9 9 8 9 9 9 9 9	13 12 13	16 17 16 17 18 18 19	19 21 22 22 22 22 26	37 35 31 37
REPÚBLICA VELHA	ERA VARGAS	DEMOCRACIA	GOVERNO MILITAR	DEMOCRATIZAÇÃO

Fonte: Brasil, Presidência da República (1997).

Embora apenas indicativos, esses dados sugerem que o estabelecimento de novos ministérios ocorre logo após mudanças de regime, e não durante períodos de continuidade política. Assim, o executivo brasileiro expandiu-se após três grandes episódios: a revolução de 1930, a intervenção militar de 1964 e a transição do governo militar para o civil em 1985. O número, a natureza e o momento dessas inovações organizacionais sugerem a necessidade de uma explicação política. Uma explicação ideológica é adequada no caso da Era Vargas (governo provisório e Estado Novo), pois seus líderes visavam à expansão do número e da função de ministérios e cargos diretamente ligados à presidência. Em termos ideológicos, é muito menos evidente que um aumento substancial de ministérios e órgãos executivos ocorra depois do golpe militar de 1964, dado o caráter excludente da ideologia militar de segurança e desenvolvimento nacionais. Finalmente, o aumento do número de postos ministeriais e agências que se reportam diretamente ao presidente, após a transição do governo militar em 1985, confirma que as nomeações ministeriais servem para cimentar novos regimes e coalizões governamentais.

Assim, duas das três principais mudanças de regime na história brasileira pareceriam favorecer a redução das funções administrativas do go-

verno federal. Mas ocorreu o contrário: tanto os presidentes militares do final da década de 1960 como os primeiros presidentes civis após a transição em 1985 aumentaram consideravelmente o número de ministérios. Conclui-se que o uso de nomeações presidenciais para cargos ministeriais e administrativos, durante períodos de mudança política, parece ser de extrema importância para solidificar novos regimes.

Eleição crítica e realinhamento partidário (1994-2002)

Outros conceitos da ciência política nos Estados Unidos sobre eleições críticas e realinhamento eleitoral trazem uma nova luz sobre a presidência durante a segunda gestão FHC. Nesse sentido, é possível que, no futuro, o ano de 1994 seja considerado o de uma eleição crítica no sentido de Key (*apud* Cummings, 1988) que realinhou as máquinas eleitorais e partidárias brasileiras em alianças amplas, visando apoio e oposição ao governo tucano de coalizão. As teorias de eleições críticas e de realinhamento eleitoral concentram-se em intervalos de tempo maiores do que as três disputas ocorridas desde 1994. Mas, as campanhas presidenciais de 1994, 1998 e 2002 parecem ter criado uma clivagem eleitoral e partidária, como também a redução da força dos apelos de partidos e candidatos menores. Isso indica, nos termos de Lipset e Rokkan (1967) e Sartori (1982), que o congelamento ou a consolidação do sistema partidário brasileiro está em curso, no sentido de construir barreiras de entrada cada vez maiores para partidos menores. Apresentamos a seguir algumas das características emergentes da política partidário-eleitoral brasileira desde a Constituição de 1988, as quais podem indicar a validade desse argumento quanto a eleições críticas e realinhamento partidário em campanhas presidenciais.

Primeiro, é importante notar que esses processos de eleição crítica e realinhamento partidário têm como motor central o caráter plebiscitário das campanhas presidenciais brasileiras. E, ao contrário das campanhas eleitorais em democracias antigas, em que candidatos e suas equipes focavam seus esforços em alguns pequenos grupos indecisos do eleitorado, no Brasil predominam apelos mais amplos aos eleitores em geral; apelos que são fluidos, porém atrelados a percepções de personalidades políticas e concepções subjacentes de justiça substantiva⁸. Do ponto de vista histórico, parece que a tradição populista dotou as relações entre o Executivo e a sociedade no Brasil de maior “transparência” e imediatismo, em comparação aos eleitorados mais rígidos da Europa e dos Estados Unidos (ainda

8. Sobre a dinâmica da opinião pública brasileira, ver Mettenheim (1995).

que em muitas dessas democracias antigas os cientistas políticos identificam tendências em direção a apelos populares diretos por parte dos candidatos).

Outra característica das eleições presidenciais brasileiras é a volatilidade das preferências entre eleitores durante os meses de campanha eleitoral. Desde 1989, os últimos seis meses das campanhas nacionais assistiram a deslocamentos dramáticos nas preferências de voto. Nas primeiras eleições presidenciais, após a ditadura militar, Fernando Collor começou com uma pequena porcentagem de preferência entre eleitores e acabou por derrotar o candidato do PT, Luiz Inácio Lula da Silva, por uma diferença de mais de 8% no segundo turno. Em 1994, o então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, passou de 7% nas pesquisas de abril para mais de 54% na eleição, derrotando o candidato petista no primeiro turno. Em 1998, o presidente FHC passou de 36% em abril para mais de 53% ao final do primeiro turno, novamente derrotando Lula. Em suma, a velocidade e a amplitude de mudanças nas intenções de voto no Brasil são consideravelmente maiores do que as variações entre 3% e 5% que tradicionalmente ocorrem durante as campanhas eleitorais nacionais européias e norte-americanas⁹.

É também importante notar que um princípio central existente na fórmula de representação eleitoral brasileira é justamente o de contrabalançar essas tendências plebiscitárias das eleições diretas para o Executivo, por meio da combinação de eleições em separado dos legisladores, com a aplicação de regras bastante liberais de representação proporcional. Esse tipo de combinação vem sendo mantido no Brasil desde o Código Eleitoral de 1932, inspirado por Assis Brasil.

Nesse sentido, o pleito presidencial de 1989 deu-se à margem das tradições brasileiras por ter ocorrido “descasado” do pleito proporcional para o Legislativo, assim como as disputas pelos governos estaduais. Fernando Collor de Mello (PRN) pôde, dessa forma, dominar os primeiros seis meses da campanha, por meio de aparições na televisão e de denúncias de corrupção contra o governo Sarney. Depois de atingir mais de 45% das intenções de voto em junho, Collor recusou-se a participar dos debates para o primeiro turno, obtendo neste mais de 28% dos votos, enquanto o segundo colocado, Luiz Inácio Lula da Silva (PT), obteve 16%. Embora Lula tenha dominado o primeiro debate televisivo do segundo turno e arrancado nas pesquisas, empatando com Collor meros dez dias antes da eleição de 15 de dezembro, o candidato petista patinou

9. Sobre estabilidade e mudança eleitorais na Europa, ver Bartolini e Mair (1990).

no segundo debate e não foi capaz de reverter os danos causados pela publicidade negativa feita nos últimos dias da campanha. Collor convenceu os eleitores de que uma vitória do PT desestabilizaria a sociedade e faria com que o Brasil voltasse as costas a um mundo em processo de liberalização, lançando uma série de ataques pessoais e políticos sete dias antes do dia de votação. Em 15 de dezembro, Collor obteve 35.089.998 votos (42,7%), contra 31.076.364 votos (37,8%) de Lula.

TABELA 3
Eleições Presidenciais de 1994

PARTIDO	CANDIDATO	VOTOS	% VOTOS VÁLIDOS
PSDB	Fernando H. Cardoso	34.364.961	54,27
PT	Luiz Inácio da Silva	17.122.127	27,04
PRONA	Enéas Carneiro	4.671.457	7,38
PMDB	Orestes Quércia	2.772.121	4,38
PDT	Leonel Brizola	2.015.836	3,18
PPR	Esperidião Amin	1.739.894	2,75
PRN	Carlos Gomes	387.738	0,61
PSC	Hernani Fortuna	238.197	0,38
EM BRANCO		7.192.116	
NULOS		7.444.017	
TOTAL DOS VOTOS VÁLIDOS		63.312.331	
VOTOS CONTABILIZADOS		77.948.464	
ELEITORES		94.782.803	

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.

Em 1994, os mecanismos tradicionais da política partidário-eleitoral brasileira – apelo popular direto somado a amplas e heterogêneas alianças com candidatos aos governos estaduais e ao Legislativo – voltam a descrever bem a vitória de FHC no primeiro turno, em 15 de novembro. A aliança eleitoral entre o PSDB e o PFL foi criticada por colegas tucanos, por jornalistas e por intelectuais brasileiros devido ao risco de perda de eleitores de esquerda. Até o líder da campanha de FHC em 1994 afirmou que a coligação com os pefelistas levaria eleitores tradicionais dos tucanos, nas áreas urbanas do Sudeste, a se deslocarem para o PT. Mas a pers-

pectiva aqui adotada não é a de que a dimensão ideológica determina o voto (ver Tabela 3). Os conceitos de eleições críticas e realinhamento eleitoral nos levam a sustentar que a aliança eleitoral entre o PSDB e o PFL como também os sete anos de governo de coalizão PSDB-PFL tenham criado uma nova clivagem entre governo e oposição no sistema partidário brasileiro.

A campanha presidencial de 1998 reforçou essa tendência do eleitorado brasileiro, no sentido de dividir-se entre a aliança governista tucana e os grupos de oposição liderados pelo PT (ver Tabela 4). As teorias sobre eleições críticas e realinhamento eleitoral sugerem que a consolidação da democracia brasileira, desde 1988, tem a ver com esse processo de mobilização das máquinas eleitorais nas disputas entre governo e oposição por grandes blocos de eleitores. A dificuldade que tiveram os candidatos dos pequenos partidos para contestar a predominância do PSDB e do PT sugere que, desconsiderando a eleição de 1989, estes dois partidos ajudaram a criar duas grandes alianças, uma de centro-esquerda e outra de centro-direita, a partir de 1994.

TABELA 4
Eleições Presidenciais de 1998

PARTIDO	CANDIDATO	VOTOS	%VOTOSVÁLIDOS
PSDB	Fernando H. Cardoso	35.936.540	53,06
PT	Luiz Inácio da Silva	21.475.218	31,71
PPS	Ciro Gomes	7.426.190	10,97
PEQUENOS PARTIDOS		2.884.527	4,25
EM BRANCO		6.688.403	
NULOS		8.886.895	
TOTAL DOS VOTOS VÁLIDOS		67.722.475	
VOTOS CONTABILIZADOS		83.297.773	
ELEITORES		106.101.067	

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.

A vitória da aliança eleitoral PT-PL em 2002 confirma o fato de que uma aliança partidária trabalhista de centro-esquerda tenha chegado ao poder muito mais rapidamente do que no histórico comparado dos partidos socialistas e trabalhistas europeus (ver Tabela 5).

TABELA 5
Eleições Presidenciais de 2002

PARTIDOS	CANDIDATO	PRIMEIRO TURNO (6/10)		SEGUNDO TURNO (27/10)	
		VOTOS	% VOTOS VÁLIDOS	VOTOS	% VOTOS VÁLIDOS
PT-PL	Luiz Inácio Lula da Silva	39.443.876	46,4	52.793.364	61,3
PSDB-PMDB	José Serra	19.700.470	23,2	33.370.739	38,7
PSB	Anthony Garotinho	15.175.776	17,9		
PPS-PDT-PTB	Ciro Gomes	10.167.650	12,0		
PEQUENOS PARTIDOS		440.636	0,5		
EM BRANCO		2.873.203		1.272.760	
NULOS		6.975.128		3.772.138	
TOTAL DOS VOTOS VÁLIDOS		67.722.475		86.164.103	
VOTOS CONTABILIZADOS		94.776.749		91.209.001	
ELEITORES		115.254.113		115.254.113	

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.

Uma vez que ideologia, identificação partidária e outros fatores de longo prazo não são as principais determinantes da intenção de voto no Brasil, os debates e a propaganda eleitoral na televisão surgem como fatores centrais que determinam a eleição presidencial brasileira. Dado que o *marketing* político do país já trabalhou em quatro eleições presidenciais, desde a Constituição de 1988 (sem mencionar as eleições estaduais, municipais e legislativas), é importante considerarmos essa dimensão do processo. O tempo de exposição na televisão das campanhas presidenciais é importante porque a vasta maioria dos eleitores brasileiros das classes C, D e E revela-se indecisa quanto ao voto presidencial até poucas semanas antes da eleição. Esses eleitores, os indecisos, representam aproximadamente 40% do total e parecem ser influenciados predominantemente pela televisão.

A volatilidade das intenções de voto em eleições presidenciais também está ligada a fatores geográficos. Nesse sentido, as campanhas presidenciais brasileiras são vencidas ou perdidas na disputa de grandes blocos de eleitores indecisos em estados com grande população. Dos 114 milhões de eleitores brasileiros em 2002, 25,6 milhões residiam no estado de São Paulo, 12,6 milhões em Minas Gerais e 10,2 milhões no estado do Rio de

Janeiro. Em seguida vem a Bahia, com 8,5 milhões de eleitores, o Rio Grande do Sul, com 7,3 milhões, e o Paraná, com 6,6 milhões. Embora os eleitorados de Pernambuco (5,4 milhões) e Ceará (4,8 milhões) sejam consideráveis, o número de eleitores por estado cai dramaticamente no restante das demais unidades da federação. Isso significa que a grande maioria dos votos, capaz de determinar o resultado de uma eleição presidencial, deve ser obtida nesses grandes colégios eleitorais.

A dinâmica da opinião pública na avaliação do desempenho presidencial também confirma essa volatilidade de posicionamento durante as campanhas eleitorais. Embora os elevados índices positivos que predominaram durante grande parte do primeiro mandato do presidente FHC (1994-1998) tenham decaído, as avaliações durante seu segundo mandato (1998-2002) parecem refletir um novo padrão. As pesquisas sugerem que o número de brasileiros que consideravam o desempenho do governo FHC “regular” mantinha-se relativamente constante, em cerca de 40%. Por outro lado, a percentagem de brasileiros que consideravam seu desempenho “ruim” ou “bom” flutuou bastante em face dos fatos. Por exemplo, em setembro de 1998, as pesquisas do Datafolha revelaram que apenas 17% dos brasileiros desaprovavam fortemente a gestão FHC. Um ano depois, em 1999, a reprovação aumentou para 56%; dezoito meses depois, em setembro de 2001, ela diminuiu para 30%. A volatilidade também caracterizou as percepções positivas sobre o presidente FHC, decaindo de 43%, em setembro de 1998, para 13% um ano depois, e elevando-se novamente até atingir um pico de 26% em março de 2001. A exemplo dos níveis de intenção de voto em campanhas presidenciais, as pesquisas revelam que as percepções do desempenho do presidente também flutuam dramaticamente.

A presidência brasileira e as reformas tucanas (1999-2002)

Após dois mandatos de quatro anos, as reformas tucanas deixaram uma presidência substancialmente diferente. Durante a primeira gestão, FHC conseguiu aprovar uma série de emendas constitucionais que deram fim a monopólios estatais e criaram novas agências federais, com o objetivo de regular as empresas sob concessão. Surgiram novos mercados e ordenamentos jurídicos em setores como os de petróleo, gás natural, telecomunicações, energia elétrica, mineração e transportes. Muitos serviços sociais foram descentralizados para os governos estaduais e

municipais. Como já mencionado, a reforma administrativa reduziu o número de servidores federais, com mais de setecentos mil servidores, quando da posse de FHC, para cerca de 490 mil, em 2003. Além disso, houve uma grande modernização e aumento da agilidade das burocracias federais. A partir do momento em que uma série de crises cambiais e financeiras abalou o Brasil e as finanças internacionais durante o final da década de 1990, as reformas financeira e fiscal adquiriram maior importância, fazendo com que taxas de câmbio flexíveis, metas de inflação e a busca de superávits primários viessem a se tornar políticas pontuais a partir de 1999. A seguir, analisamos esse conjunto de reformas tucanas durante a segunda gestão FHC.

A descrição de Bresser Pereira (1998) das mudanças organizacionais durante a gestão FHC como uma terceira onda de reformas administrativas define um plano histórico e comparativo, o qual resumimos com o adjetivo “tucano”. O Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare) propôs, no início de 1995, uma série de metas que tinha por objetivo reformular o governo federal por meio do uso de gestão gerencial (ou seja, de métodos de gestão administrativa em empresas privadas), como também de repassar políticas aos governos estaduais e municipais com a ajuda de organizações não-governamentais e a presença de uma sociedade mais mobilizada. Essa reforma administrativa já criou uma nova geração de servidores públicos federais, selecionados por concurso e formados pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), para trabalhar cruzando ministérios e secretariados tradicionais, numa tentativa de implementar políticas em colaboração entre gabinetes e com a participação de grupos organizados da sociedade.

Essas reformas administrativas tucanas são importantes para nossa abordagem, porque foram concebidas para aumentar a capacidade da presidência em atingir metas prioritárias. Durante seu segundo mandato, FHC tentou conduzir esforços governamentais já presentes por meio de administradores federais que responderiam diretamente à presidência para implantar programas envolvendo diversos ministérios e agências governamentais, organizações não-governamentais e autoridades estaduais e municipais. Esse estilo de governar parece persistir na atual gestão do governo federal.

Esse núcleo do Executivo é apresentado no Quadro 1: primeiro, os cargos mais próximos da presidência, partindo das principais secretarias do Palácio do Planalto, incluindo os cargos de interesse especial

para as reformas tucanas; em seguida, temos os ministérios de política econômica, ministérios de política social e ministérios militares, com variação considerável de poder dependendo do momento político e da liderança do cargo.

QUADRO 1

Secretarias e Ministérios que Respondem diretamente ao Presidente

SECRETARIAS CENTRAIS DA PRESIDÊNCIA

Casa Civil; Secretaria Geral; Secretaria das Comunicações; Controlador Geral; Gabinete da Segurança Institucional; Procurador Geral; Secretário Especial de Desenvolvimento Urbano; Secretário Executivo da Comunidade Solidária; Secretário dos Negócios Estratégicos.

MINISTÉRIOS DE POLÍTICA ECONÔMICA

Fazenda; Planejamento; Orçamento e Gestão.

MINISTÉRIOS SETORIAIS

Indústria, Comércio e Turismo; Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária; Minas e Energia; Transportes. Meio Ambiente; Comunicações.

MINISTÉRIOS DE POLÍTICA SOCIAL

Trabalho, Previdência Social e Assistência; Saúde, Educação e Esportes; Cultura.

MINISTÉRIOS POLÍTICOS

Relações Exteriores; Justiça; Mare.

MINISTÉRIOS MILITARES

Defesa; Marinha; Exército; Força Aérea.

Fonte: www.planalto.gov.br.

Dada a separação física entre os ministérios e os cargos executivos lotados no palácio do Planalto, a presidência tende a passar autoridade às suas principais secretarias políticas, que administram as relações com o Legislativo, o Judiciário e os ministros. Desde 1995, as questões políticas concentraram-se na Casa Civil e na Secretaria-geral, enquanto a Secretaria da Comunicação lida com a mídia e a imprensa, e o Procurador-geral trata de questões jurídicas. O Gabinete da Segurança Institucional concentra-se em questões de segurança interna, e a Secretaria de Negócios Estratégicos é responsável pelo planejamento de mais longo prazo. De 1995 a 2002, o presidente fez grande uso dos líderes partidários no Legislativo para fazer ligações entre os poderes em vez de nomear representantes para lidar com o Congresso.

Bancos públicos e gestão presidencial

Outra dimensão das reformas tucanas está intrincada com os bancos do governo federal. Embora muitos considerem os anos de 1990 um período de neoliberalismo no Brasil, a verdade é que em 2002 as três maiores instituições financeiras brasileiras ainda são públicas. Após uma década de investimento externo e reformas financeiras concebidas para enquadrar os bancos brasileiros dentro dos limites de risco de crédito e prudência bancária (estabelecido pelo Banco Internacional de Compensações no Acordo de Capital da Basileia II), a presidência mantém um poder de iniciativa financeira e política considerável junto aos bancos públicos federais. O Banco do Brasil (BB) é o principal agente de crédito e desenvolvimento rural, concentrando-se, também, em programas de comércio exterior e exportações. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) oferece crédito de longo prazo a setores econômicos tidos como críticos pelo governo federal no que se refere ao desenvolvimento social e econômico. O BNDES também coordenou o programa federal de privatização e ofereceu recursos à exportação. O Banco do Nordeste (BNB) e o Banco da Amazônia (Basa) atuam em desenvolvimento regional. Finalmente, a Caixa Econômica Federal (CEF) dedica-se tradicionalmente ao desenvolvimento urbano, especialmente saneamento e imóveis residenciais, e à transferência de benefícios governamentais, como pensões, programas de poupança pública e FGTS, e, ainda, a programas sociais associados ao cartão do cidadão. Esse conjunto de bancos públicos é de considerável importância macroeconômica, política e social.

Em 22 de junho de 2001, o Ministro da Fazenda, Pedro Malan, anunciou um amplo programa de refinanciamento dos bancos federais públicos brasileiros. Esse programa injetou R\$12,5 bilhões nos bancos federais para que atendessem aos requisitos do Acordo de Capital da Basileia e à Resolução nº 2.682/99 do BC, que estabelecem diretrizes quanto a provisões para fazer frente ao risco de crédito. Essas diretrizes tinham por objetivo salvaguardar a sobrevivência desses bancos como agentes, por excelência, de implementação de políticas sociais e econômicas do governo federal, ao mesmo tempo em que criavam uma proteção contra o surgimento de grandes passivos. A saber, o investimento total do BNDES quadruplicou durante os anos FHC, atingindo R\$32 bilhões em 2002, quantidade maior do que os investimentos de instituições financeiras internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Mais reformas tucanas: tributária e orçamentária

As reformas tucanas também incluem novos mecanismos de proposta, debate e implementação do Orçamento federal que visam a abrir mais o processo político orçamentário ao escrutínio público. Em 1995, a Medida Provisória nº 1.550 estabeleceu novos procedimentos para o Sistema de Planejamento e Orçamento federal. O primeiro plano trienal foi proposto em 1996, ao passo que a Lei da Responsabilidade Fiscal e a Lei do Orçamento Anual foram aprovadas em 2000. Essas leis estabeleceram novas regras para transformar as projeções orçamentárias dos planos plurianuais (de três a cinco anos) em metas anuais de gastos, que passaram a ter supervisão do Legislativo e do Judiciário, além de ter responsabilização penal de administradores que não cumprissem certos parâmetros orçamentários. A administração FHC também criou o Sistema Trienal de Acompanhamento Orçamentário, concebido para monitorar os gastos do governo e proporcionar informações às comissões dos poderes Executivo e Legislativo. Parece-nos que essa modernização e reforma do processo orçamentário avançaram contra os antigos padrões de emendas excessivas e lutas para liberar recursos. Nesse sentido, o legado das reformas tucanas parece ser o de gastos governamentais federais mais próximos aos do orçamento proposto, ou a exigência de aprovação do Congresso para que mudanças sejam feitas.

Outras reformas importantes durante a segunda gestão FHC modernizaram a captação de impostos pelo governo federal. Durante os oito anos do governo, a arrecadação cresceu 42,7% em termos reais, com a carga tributária brasileira em 2002 superando 40% do PIB, um nível consideravelmente mais elevado do que o da maioria das economias emergentes, e semelhante à carga tradicionalmente elevada dos países europeus. Reforma tributária para a maioria dos economistas significaria a simplificação do sistema de impostos brasileiros, mas os esforços nesse sentido fracassaram durante os anos FHC por ameaçarem alterar dramaticamente os fluxos de recursos entre os níveis federal, estadual e municipal. Assim, a modernização da arrecadação substituiu reformas abrangentes.

O caráter gradualista das relações entre os poderes pode ser visto na derrota de iniciativas mais amplas de reforma tributária. O presidente FHC foi mal-sucedido em três importantes tentativas de mudar os impostos desde sua posse em 1995. Naquele mesmo ano, o então ministro do Planejamento, José Serra, propôs alterar o Imposto sobre Circulação

de Mercadorias e Serviços (ICMS). Mas alertas vindos das autoridades fiscais federais e a oposição feita pelos governadores impediram que o projeto se transformasse em lei. Em 1997, novas iniciativas com vistas à substituição do ICMS geraram cinco projetos no Congresso, mas nenhum deles foi aprovado. Em 1999, o Congresso tentou novamente aprovar uma lei que tinha por objetivo eliminar os impostos cumulativos e alterar o cálculo do ICMS, mas o então secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, alertou que haveria uma queda dramática da arrecadação se as medidas fossem implementadas, gerando um novo veto no sistema. Em 1999, também foi formada uma comissão com representantes do Congresso, do Ministério da Fazenda e dos governos estaduais para criar uma agenda legislativa para a reforma tributária. E, apesar do caráter gradualista das reformas, finalmente submetidas à apreciação do Congresso durante o ano de 2001 (para unificar a legislação do ICMS e eliminar o acúmulo das contribuições para o PIS-Pasep), o projeto também enalhou nas comissões do Congresso.

Outro processo importante que diz respeito aos orçamentos federais é o de garantir a continuidade administrativa durante as transições de governo. Nesse sentido, chegando ao fim da segunda gestão, FHC introduziu uma série de mecanismos para facilitar a transição de poder após as eleições de outubro de 2002. O presidente convidou os quatro principais candidatos à presidência para uma reunião, em agosto, a fim de discutir os mecanismos de transição e esclarecer as obrigações futuras, por exemplo, nos termos do acordo com o FMI. FHC também autorizou a criação de cinquenta cargos e a instalação de espaço físico para a equipe de transição do presidente eleito, Luiz Inácio Lula da Silva, estabelecendo também uma agenda das questões mais prementes que bateriam à porta do novo governo nos primeiros cem dias de 2003.

A presidência e a nova política econômica tucana (1999-2002)

A campanha eleitoral de 1998 ocorreu durante a crise cambial da Rússia. O primeiro ano da segunda gestão do FHC, 1999, foi dominado pelo processo de desvalorização do Real e a transição de um regime cambial fixo para um regime flexível. Considerando a crise de energia durante 2001 e o choque de investimento externo durante 2002, só resta o ano de 2000 como um período, durante a segunda gestão FHC, que foi relativamente sem crise ou choque econômico. Isso sugere que o tripé básico de

políticas econômicas a partir de 1999 – rigor fiscal, metas de inflação e câmbio flexível – inaugurou um novo conjunto de políticas com grande tendência de continuidade após 2002. Aqui, enfocamos algumas características das políticas econômicas durante a segunda gestão FHC, considerada amplamente em termos dos processos econômicos, sociais e políticos desde a Constituição de 1988.

Nesses termos gerais, o governo tucano procurou um deslocamento em relação ao tradicional modelo brasileiro do desenvolvimento encabeçado pelo Estado para um novo regime que procura basear-se na relação entre as forças do mercado e a regulação governamental. Em vez do tradicional modelo de planejamento central e investimento dirigido por empresas estatais, o novo regime consistiria de agências reguladoras que procurassem garantir a presença de mercados competitivos. A legislação visando a esse novo regime, baseado no fim dos monopólios e na criação de agências reguladoras, foi aprovada entre 1995 e 1998, abrangendo diversas emendas constitucionais e diversas leis complementares concebidas para concluir as privatizações e garantir a competição no mercado. Assim, foram criadas a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), estas para regular os setores de energia elétrica e de telecomunicações, respectivamente, e a Agência Nacional do Petróleo (ANP), que substituiu o monopólio da Petrobrás por meio de novos mecanismos de concessão, privatizações e *joint-ventures*. Os leilões de concessões de exploração e extração de petróleo em áreas anteriormente reservadas à Petrobrás, realizados em junho de 1999, exemplificam essas mudanças fundamentais ainda em curso na estrutura da economia brasileira.

Essa passagem, da administração direta de monopólios estatais para a regulação de empresas privadas e mecanismos de mercado, foi concebida para reduzir os gastos federais, diminuir o custo dos serviços básicos e modernizar a infra-estrutura brasileira em setores que passaram por notáveis avanços tecnológicos nos últimos anos. Porém, os níveis de investimento estrangeiro direto caíram desde o pico de aproximadamente US\$33 bilhões, em 1999, para em torno de US\$16 bilhões, em 2002. Assim, a realidade maior das políticas econômicas durante a segunda gestão FHC foi de ajustamento a choque. Dessa forma, as três políticas econômicas centrais estabelecidas desde 1999 – taxa de câmbio flexível, metas de inflação e disciplina fiscal – sugerem que esse ajustamento tenha ocorrido principalmente por meio da desvalorização cambial.

As reformas tucanas receberam um forte apoio da comunidade financeira internacional, especialmente em face da fuga de capital de risco e quedas de investimento internacional contínuas na esteira das crises financeiras internacionais de 2001, uma fuga que aumentou devido às percepções de risco político que temiam com a vitória de um governo do PT nas eleições de 2002. O acordo *stand-by* de US\$15.65 bilhões, firmado em setembro de 2001 entre o Brasil e o FMI, como o acordo anterior de 1998, difere substancialmente dos acordos tradicionais por estabelecer metas de desempenho e não políticas (tradicionalmente ortodoxas) a serem adotadas. Em outras palavras, o governo brasileiro é responsável por atingir metas de superávit primário, inflação e dívida pública por intermédio das políticas que julgarem necessárias. Um outro acordo com o FMI no final de agosto de 2002 serviu para fazer a ponte entre o período de campanhas eleitorais e a transição governamental, no qual houve um enxugamento das linhas de crédito internacionais sem precedentes e uma fuga de risco em geral.

A presidência e a política externa tucana

Desde a passagem de FHC pelo Ministério das Relações Exteriores, entre 1992 e 1993, a política externa brasileira procurou apresentar o país como uma plataforma de comércio global, aprofundar a integração regional – com o Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul) e a América do Sul – e expandir as agendas dos países em desenvolvimento na Organização Mundial do Comércio (OMC) e nas Nações Unidas, ao mesmo tempo em que eram mantidas alianças tradicionais com os Estados Unidos e o hemisfério ocidental. Uma década após o Tratado de Assunção, o comércio no Mercosul atingiu US\$18 bilhões em 2000 (antes da crise econômica Argentina), enquanto o investimento estrangeiro nos seus países-membros chegou a US\$135 bilhões entre 1998 e 2000. Apesar do impacto de crises econômicas na Argentina e no Uruguai, as negociações para ampliar os acordos comerciais do Mercosul para que incluíssem tarifas externas comuns e aceitassem novos membros continuaram durante 2000 e 2001. A política externa tucana procurou expandir e aprofundar a integração regional no contexto da aproximação das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), em 2005.

A reunião de cúpula de chefes de Estado sul-americanos realizada em Brasília, em setembro 2000, aprofundou a agenda da Iniciativa de Inte-

gração da Infra-estrutura Regional Sul-americana, definindo tanto eixos específicos de integração como comitês para a implementação de projetos. Os projetos de integração de infra-estrutura serão financiados sobretudo pelo setor privado, encabeçado pelo Banco Mundial, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelos governos. Em setembro de 2001 foi criada por medida provisória uma Comissão Interministerial envolvendo os ministérios das Relações Exteriores, do Planejamento, das Minas e Energia, das Comunicações e do Transporte para implementar os projetos de infra-estrutura com vistas a integrar a América do Sul nos próximos dez anos e elevar os níveis de desenvolvimento econômico e social.

As negociações comerciais também estiveram no centro das atenções da política externa brasileira de 1999 a 2002, com disputas perante a OMC com governos da União Européia, do Canadá e dos Estados Unidos, trazendo à baila divergências fundamentais quanto a barreiras tarifárias e não-tarifárias contra exportações agrícolas (e industriais) brasileiras, ao mesmo tempo em que foram desenvolvidas regras mais claras sobre *anti-dumping* e subsídios à exportação.

A separação cada vez maior entre os poderes também parece caracterizar a condução da política externa durante a década de 1990. Em vez do tradicional monopólio por parte da presidência e do Ministério das Relações Exteriores, as Comissões de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados e do Senado, além de comissões temáticas, juntamente com as Comissões de Comércio Exterior – que envolvem a comunidade empresarial –, aumentaram sua presença, antes quase insignificante, o que sugere que a política externa tenha se tornado mais complexa e esteja mais dispersa entre as instituições políticas brasileiras. De fato, foram estabelecidos nos estados brasileiros escritórios regionais do Ministério das Relações Exteriores e outras iniciativas privadas aumentaram o número de agentes e de influências sobre a formulação e a implementação da política externa brasileira.

Medidas adotadas pelos Estados Unidos desde março de 2001 para aumentar as tarifas sobre o aço, expandir os subsídios agrícolas concedidos sob a *Farm Bill* e emendar a legislação pelo *Trade Promotion Authority*, necessária para que o presidente Bush negociasse pactos comerciais, afetaram as políticas externas adotadas pelo governo brasileiro. Em vez de um consenso relutante quanto à inevitabilidade do acordo da Alca sob a liderança hemisférica dos Estados Unidos, o governo FHC recorreu aos par-

ceiros do Mercosul, à Comunidade Européia e a países asiáticos para compensar o temor de se perder o acesso aos mercados americanos. Assim, a persistência do protecionismo reforçou a procura de parceiros no sul e entre outros países emergentes, enquanto o governo tentou aprofundar a atuação do Brasil como plataforma global para o comércio, com exportações e importações dispersas entre cinco regiões do mundo.

Conclusão

Este estudo apresenta uma tentativa inicial de caracterizar o legado do segundo mandato presidencial de FHC de 1999 a 2002, centrando-se na separação dos poderes entre instituições políticas federais e no contexto social e econômico mais amplo da presidência brasileira. Acreditamos que o Plano Real e a estabilidade de preços a partir de 1994 possam vir a ser considerados uma conjuntura crítica para a história política brasileira. Isso, não simplesmente pelos novos contornos da política econômica, mas porque a transição política situou o Brasil perante os desafios do desenvolvimento político e da inclusão social, suspensos desde o golpe militar de 1964. Em termos gerais, desde 1995 houve uma passagem dos modelos tradicionais de substituição de importações e desenvolvimento liderado pelo Estado para um novo tipo de atuação que envolve a privatização de empresas estatais selecionadas em áreas capazes de incorporar avanços tecnológicos, a reforma da administração governamental e a redefinição dos elos entre o aparelho estatal e a sociedade, por meio de maior ação das organizações não-governamentais e da descentralização de atribuições e poder aos governos estaduais e municipais.

Esses desafios sociais, econômicos e governamentais coincidiram com a organização da vida eleitoral e partidária após o regime militar. Nesse sentido, a eleição de 1994 pode ser vista como uma eleição crítica, que parece ter produzido um novo alinhamento partidário e eleitoral caracterizado pelo surgimento de uma nova clivagem nacional entre o governo de coalizão tucano e uma oposição de centro-esquerda centrada no PT. Uma análise inicial das eleições nacionais de 1994, 1998 e 2002 sugere que esses novos alinhamentos, de eleitores e máquinas partidárias, deram-se, em boa parte, pelos oito anos de atuação pró e contra o governo FHC. Os mecanismos do governo presidencial de coalizão aprofundaram essa nova divisão política, por intermédio de uma série de alianças mutáveis, baseadas em afinidade partidária, nomeações para cargos executivos e uma gama

de relações entre poderes, num sistema federal complexo. Esse processo indica a existência de uma crescente separação e difusão de poder entre as instituições políticas brasileiras.

Em termos da presidência como organização, esse processo de separação dos poderes parece ter produzido significativo grau de especialização e profissionalização em seus quadros. Não é por acaso que os anos FHC coincidiram com a informatização do Palácio do Planalto durante a década de 1990. Assim, as reformas tucanas incluíram a criação do Sistema Integrado de Informações Organizacionais (Siorg), concebido para integrar as principais fontes de informação do governo federal. Talvez este seja um dos maiores legados das reformas tucanas: a modernização e a profissionalização dos quadros administrativos dentro da própria presidência, que passaram a se basear em informação de melhor qualidade, distribuída com maior velocidade do que a dos antigos procedimentos burocráticos que reduziam a agilidade das decisões presidenciais. Embora seja difícil separar desenvolvimentos institucionais duradouros de estilos presidenciais pessoais, parece provável que os novos sistemas de informações legislativas, judiciais e políticas, desenvolvidos para auxiliar o presidente FHC, sejam úteis no futuro, qualquer que seja o estilo pessoal adotado pelo novo presidente.

Finalmente, essa reflexão inicial sobre a segunda gestão presidencial de FHC sugere ser oportuno o alerta de O'Donnell (1996) sobre as ilusões da consolidação da democracia para que se proceda a uma análise empírica mais cuidadosa das novas experiências políticas após as transições de regimes autoritários no Sul e no Oriente mundial. Lamentavelmente, a presidência brasileira ainda é muito pouco estudada nesse sentido. Em vez de repetir as trajetórias anteriores das poliarquias antigas, esta breve investigação sugere uma separação cada vez maior de poderes a partir da Constituição federal de 1988, como também um impacto importante das reformas tucanas sobre a sociedade, a política e a economia no Brasil. Nossa abordagem, que se limitou à presidência durante a segunda gestão FHC, não pretende negar ou ocultar a brutal realidade brasileira de exclusão, mas sugerir que os desafios urgentes de inclusão social e de democratização possam ocorrer por caminhos diferentes que os experimentados anteriormente.

Referências Bibliográficas

- AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION – APSA. (1950), *Toward a more responsible two party system: a report of the committee on political parties*. Nova York, Rinehart.
- AMORIM NETO, Otávio & SANTOS, Fabiano. (2001), “The executive connection: presidentially-defined factions and party discipline in Brazil”. *Party Politics*, 7: 213-234.
- ANDRADE, Regis C. (1993), “Presidencialismo e reforma institucional no Brasil”. *Lua Nova*, 24, São Paulo, Cedec.
- ANDRADE, Regis de Castro & JACCOUD, Luciana (eds.). (1993), *Estrutura e organização do poder executivo*. Brasília, Enap, 2 vols.
- ARANTES, Rogério Bastos. (1997), *Judiciário e política no Brasil*. São Paulo, Sumaré.
- ARNOLD, Douglas. (1979), *Congress and the bureaucracy*. New Haven, Yale University Press.
- ARNOLD, Peri E. (1986), *Making the managerial presidency*. Princeton, Princeton University Press.
- ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. (1896), *Do governo presidencial na república brasileira*. Lisboa, Cia. Nacional Editorial.
- AZEVEDO, Manuel Antonio Alvares. (1894), *O novo governo da República*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional.
- BARBER, James D. (1985), *The presidential character*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall.
- BARBOSA, Francisco de Assis. (1960), *Juscelino Kubitschek, uma revisão na política brasileira*. Rio de Janeiro, José Olympio.
- BARBOSA, Ruy. (s.d.), *Contra o militarismo: campanha eleitoral de 1909 a 1910*. Rio de Janeiro, J. Ribeiro dos Santos.
- _____. (1915), *O Sr. Ruy Barbosa, no Senado, responderás insinuações do Sr. Pinheiro Machado*. Rio de Janeiro, Typografia e Litografia Papelaria A. Márquez.
- _____. (1919), *Campanha presidencial: 1919*. Bahia, Livro Catalinas.
- _____. (1931), *Ruínas de um governo: o governo Hermes, as ruínas da Constituição, a crise moral, a justiça, manifesto a nação*. Rio de Janeiro, Editora Guanabara.
- BARTOLINI, S. & MAIR, Peter. (1990), *Identity, competition and electoral availability*. Cambridge, Cambridge University Press.
- BRASIL. Presidência da República. (1997), *Governos da República*. 3. ed. Brasília, Presidência da República, Casa Civil, Departamento de Administração, Biblioteca.
- BRESSER PEREIRA, Luiz C. (ed.). (1998), *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- BRYCE, James. (1907), *The American Commonwealth*. Nova York, Macmillan.

- BURNHAM, Walter D. (1970), *Critical elections and the mainsprings of American politics*. Nova York, Norton.
- BURKE, John. (1992), *The institutional presidency*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- CARDOSO, Fernando Henrique. (1975), *Autoritarismo e democratização*. São Paulo, Paz e Terra.
- CAREY, John M. & SHUGART, Matthew S. (1995), *Executive decree authority: calling out the tanks or just filling out the forms?* Cambridge, Cambridge University Press.
- CASTRO, Marcus Faro de. (1997), "O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 12 (34): 147-156, jun., São Paulo, Anpocs.
- CASTRO SANTOS, Maria H. (1997), "O jogo orçamentário da União: relações executivo-legislativo na terra do Pork Barrel". In: DINIZ, Eli & AZEVEDO, Sérgio de (eds.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*, Brasília, Editora da Universidade de Brasília/Enap, pp. 82-124.
- COUTO, Cláudio G. (1991), "A homologação das iniciativas legislativas de interesse do executivo: um aspecto central das relações entre os poderes executivo e legislativo no Brasil". *Cadernos Cedec*, 19, São Paulo.
- CUMMINGS, Miton C. (ed.). (1988), *V. O. Key Jr. and the study of American politics*. Washington, DC, APSA.
- DAHL, Robert & LINDBLOM, Charles E. (1956), *Politics, economics, and welfare*. Nova York, W.W. Norton.
- D'ARAÚJO, Maria Celina Soares. (1982), *O segundo governo Vargas – 1951-1954: democracia, partidos e crise política*. Rio de Janeiro, Zahar.
- D'ARAÚJO, Maria Celina da Cunha & CASTRO, Celso (eds.). (1996), *Ernesto Geisel*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- DINIZ, Eli. (1989a), "Crise, fantasia, e descrença: as eleições presidenciais de 1989". *Cadernos de Conjuntura*, 21, Rio de Janeiro, IUPERJ.
- _____. (1989b), "Partidos e crise política: as eleições presidenciais de 1989". *Cadernos de Conjuntura*, 20, Rio de Janeiro, IUPERJ.
- DOLAN, Julie. (2000), "The president's lieutenants: President Clinton's use of political and career executives to advocate presidential priorities on capital hill". Trabalho apresentado no Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, DC, set.
- DUARTE, Manoel. (1918), *Carlos Peixoto e seu presidencialismo*. Rio de Janeiro, Typ. do Jornal de Commercio.
- EDWARDS, George, III. (1989), *At the margins: presidential leadership of Congress*. New Haven, Yale University Press.

- EDWARDS, George, III *et al.* (eds.). (1993), *Researching the presidency*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- FENNO, Richard. (1959), *The president's cabinet*. Nova York, Vintage.
- FERREIRA, Waldemar Martins. (1952), *A federação e o presidencialismo no sistema constitucional brasileiro*. São Paulo, Revista dos Tribunais.
- FIGUEIREDO, Argelina C. & LIMONGI, Fernando. (2001), *Executivo e legislativo na nova ordem política*. Rio de Janeiro, FGV.
- GREENSTEIN, Fred I. (1982), *The hidden hand presidency*. Nova York, Basic Books.
- GROSSMAN, Michael & KUMAR, Martha. (1981), *Portraying the president*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- GUANABARA, Alcindo. (1902), *A presidência Campos Salles: política e finanças, 1898-1902*. Rio de Janeiro, Laemmert.
- HAMBLOCH, Ernest. (1981), *Sua Majestade do Brasil: um estudo do Brasil constitucional, 1889-1934*. Brasília, Editora da Universidade de Brasília.
- HART, John. (1987), *The presidential branch*. Nova York, Pergamon.
- HART, Roderick. (1987), *The sound of leadership*. Chicago, University of Chicago Press.
- HESS, Stephen. (1976), *Organizing the presidency*. Washington, DC, Brookings Institution.
- HOOGENBOOM, Ari. (1968), *Outlawing the spoils: a history of the civil service reform movement, 1865-1883*. Urbana, University of Illinois Press.
- INGRAHAM, Patricia W. (1995), *The foundation of merit: public service in American democracy*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- JOHNSON, Loch. (1984), *The making of international agreements: congress confronts the executive*. Nova York, New York University Press.
- JONES, Charles O. (1994), *The presidency in a separated system*. Washington, DC, Brookings Institution.
- JORGE, Vladimir L. (1995), *A eleição presidencial de 1994 e os meios de comunicação de massa*. Dissertação de mestrado, Rio de Janeiro, IUPERJ.
- KEY, V. O. (1950), "A theory of critical elections". *Journal of Politics*, 17: 3-18.
- _____. (1963), *The responsible electorate: rationality in presidential voting, 1930-1960*. Nova York, Basic Books.
- KERNELL, Samuel. (1978), "Explaining presidential popularity". *American Political Science Review*, 72: 506-522, jun.
- _____. (1984), "The presidency and the people: the modern paradox". In: NELSON, M. (ed.). *The presidency and the political system*, Washington, DC, CQ Press.
- KINDER, Donald. (1981), "Presidents, prosperity, and public opinion". *Public Opinion Quarterly*, 45: 1-21.
- KING, Gary. (1993). "The methodology of presidential research". In: EDWARDS, G. *et al.* (eds.). *Researching the presidency*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

- LAMOUNIER, Bolivar. (1994), "Brazil: towards parliamentarism?" In: LINZ, Juan & VALENZUELA, Arturo (eds.). *The failure of presidential democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 179-219.
- LAMOUNIER, Bolivar *et al.* (1990), *Cem anos de eleições presidenciais*. São Paulo, Idesp.
- LANZARO, Jorge. (ed.). (2001), *Tipos de presidencialismo e coalicoes políticas en América Latina*. Buenos Aires, Clacso.
- LIGHT, Paul. (1991), *The president's agenda: domestic policy choice from Kennedy to Reagan*. Baltimore, Johns Hopkins University Press (edição revista).
- LINDBLOM, Charles. (1968), *The policy-making process*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall.
- LINZ, Juan & STEPAN, Alfred. (1996), *Problems of democratic transition and consolidation*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- LINZ, Juan & VALENZUELA, Arturo (eds.). (1994), *The failure of presidential democracy in Latin America*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- LIPSET, S. M. & ROKKAN, S. (eds.). (1967), *Party systems and voter alignments*. Nova York, Free Press.
- LOUREIRO, Maria Rita & ABRUCIO, Fernando Luiz. (1998), "Gabinetes presidenciais e provimento do alto escalão burocrático: o caso do ministério da Fazenda na experiência brasileira". Trabalho apresentado no 22º Encontro da Anpocs, Caxambu (mimeo).
- LOWI, Theodore. (1979), *The end of liberalism: the Second Republic of the United States*. Nova York, Norton.
- _____. (1985), *The personal president*. Ithaca, Cornell University Press.
- LUSTOSA, Isabel. (1989), *História de presidentes: a República no Catete*. Petrópolis, Vozes.
- MACKENZIE, G. Calvin. (1981), *The politics of presidential appointments*. Nova York, Free Press.
- MAINWARING, Scott & SHUGART, Matthew (eds.). (1997), *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- MARGOLIS, Lawrence. (1986), *Executives agreements and presidential power in foreign policy*. Nova York, Praeger.
- MATHEW, David. (1989), *Divided we govern*. New Haven, Yale University Press.
- MENDES, Antonio M. T. & VENTURI, Gustavo. (1994), "Eleição presidencial: o Plano Real na sucessão de Itamar Franco". *Opinião Pública*, 2 (2), Campinas, Cesop.
- MENEGUELLO, Rachel. (1996), "Electoral behavior in Brazil: The 1994 presidential elections". *International Social Science Journal*, 146, Oxford, Blackwell.
- METTENHEIM, Kurt von. (1995), *The Brazilian voter: mass politics in democratic transition, 1974-1986*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- _____. (ed.). (1997), *Presidential institutions and democratic politics: comparing regional contexts*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.

- METTENHEIM, Kurt von & MALLOY, James (eds.). (1998), *Deepening democracy in Latin America*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- MUELLER, John. (1970), "Presidential popularity from Truman to Johnson". *American Political Science Review*, 64: 18-34.
- NATHAN, Richard. (1983), *The administrative presidency*. Nova York, Wiley.
- NEUSTADT, Richard. (1960), *Presidential power*. Nova York, Wiley.
- NORRANDER, Barbara. (1992), *SuperTuesday*. Lexington, University Press of Kentucky.
- O'DONNELL, Guillermo. (1996), "Illusions about consolidation". *Journal of Democracy*, 7(2): 34-51.
- OSTROGORSKI, M. I. (1964), *Democracy and the organization of political parties in the United States and Great Britain*. Garden City, Doubleday.
- OSTRON, Charles & JOB, Brian. (1986), "The president's use of force". *American Political Science Review*, 80: 541-566, jun.
- OSTRON, Charles & SIMON, Dennis. (1985), "Promise and performance: a dynamic model of presidential popularity". *American Political Science Review*, 79: 334-358, jun.
- PALERMO, Vicente. (2000), "Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo". *Dados*, 43 (3): 521-557, Rio de Janeiro, IUPERJ.
- PESSANHA, Charles. (1997), *Relações entre os poderes executivo e legislativo no Brasil: 1946-1994*. Tese de doutorado, São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
- PESSOA, Epitácio. (1955), *Obras completas de Epitácio Pessoa*. Rio de Janeiro, Instituto Nacional do Livro, vol. 1.
- PIERSON, Paul & SKOCPOL, Theda. (2003), "Historical institutionalism in contemporary political science". In: KATZNELSON, Ira & MILNER, Helen (eds.). *Political science: the state of the discipline*, Nova York, W.W. Norton/APSA, pp. 693-721.
- RAGSDALE, Lyn. (1984), "The politics of presidential speechmaking". *American Political Science Review*, 78: 971-984, dez.
- _____. (1993), *Presidential politics*. Boston, Houghton Mifflin.
- ROMERO, Silvio. (1978), *Parlamentarismo e presidencialismo na República brasileira: cartas ao conselheiro Ruy Barbosa*. Brasília, Editora da UnB.
- RUBIN, Richard. (1981), *Press, party, and presidency*. Nova York, Norton.
- SADEK, Maria Tereza (org.). (1999), *O sistema de justiça*. São Paulo, Sumaré.
- SALLES, Manuel Ferras de Campo. (1983), *Da propaganda à presidência*. Brasília, Editora da Universidade de Brasília.
- SARTORI, Giovanni. (1982), *Partidos políticos e sistemas partidários*. Brasília, Editora da Universidade de Brasília.
- SCHLESINGER JR., Arthur, (1973), *The imperial presidency*. Boston, Houghton Mifflin.

- SCHULTZ, David A. & MARANTO, Roberto. (1998), *The politics of civil service reform*. Nova York, Peter Land.
- SCIGLIANO, Robert. (1971), *The Supreme Court and the presidency*. Nova York, Free Press.
- SIGELMAN, Lee & KNIGHT, Kathleen. (1983), "Why does presidential popularity decline? A test of the expectation/disillusion theory". *Public Opinion Quarterly*, 47: 310-324.
- SILVA, Suely B. de. (1989), *Os presidentes da República: guia dos acervos privados*. Rio de Janeiro, CPDOC/FGV.
- SKOWRONEK, Stephen. (1982), *Building a New American State: the expansion of national administrative capacities, 1877-1920*. Nova York, Cambridge University Press.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello de. (1976), *Estado e partidos políticos no Brasil*. São Paulo, Alfa Omega.
- STEWART, Charles H. III. (1989), *Budget reform politics: the design of the appropriations process in the House of Representatives, 1865-1921*. Nova York, Cambridge University Press.
- STIMSON, James. (1976), "Public support for American presidents: a cyclical model". *Public Opinion Quarterly*, 40: 1-21.
- TSIBELIS, George. (1997), "Processo decisório em sistemas políticos: veto *players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo, e pluripartidarismo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 12 (34): 89-117, São Paulo, Anpocs.
- VARGAS, Getúlio. (1996), *Diário*. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2 vols.
- VASCONCELOS, Marcelo J. C. (2001), *Decretos presidenciais e democracia: Brasil e Argentina em perspectiva comparada*. Dissertação de mestrado, Brasília, Universidade de Brasília, Departamento de Relações Internacionais.
- VIANNA, Luiz Werneck *et al.* (1999), *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan.
- WATSON, Stephen *et al.* (1979), "Advising the president on enrolled legislation: patterns of executive influence". *Political Science Quarterly*, 94: 303-317.
- WEBER, Max. (1946), "Politics as a Vocation". In: GERTH, Hans & MILLS, C.W. (eds.). *From Max Weber: essays in sociology*, Nova York, Oxford University Press.
- WEST, William & COOPER, Joseph. (1985), "The rise of administrative Clearance." In: EDWARDS, G. *et al.* (eds.). *The presidency and public policy making*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Resumo

Este trabalho discute as relações entre a presidência brasileira e os outros poderes da União durante a segunda gestão FHC de 1999 a 2002. A hipótese central é de que a crescente separação dos poderes, apontada por vários autores desde a Constituição de 1988, também caracteriza processos importantes ocorridos durante essa gestão de FHC. Argumentamos que esse processo empírico exige uma reavaliação de conceitos sobre a democracia brasileira e que teorias “separacionistas” de poder e governo oferecem novas perspectivas para o estudo das instituições políticas brasileiras.

Palavras-chave: Separação dos poderes; Instituições políticas; Democracia.

Abstract

This paper discusses the relationship between the Brazilian Presidency and other Union powers during Fernando Henrique Cardoso's second term in office, from 1999 to 2002. The central hypotheses is that the growing separation of powers, highlighted by various researchers since the 1988 Constitution, also characterizes important processes, which took place during this time. It is argued that this empirical process demands a reevaluation of concepts on Brazilian democracy and that theories that separate power and government offer new perspectives for the study of Brazilian political institutions.

Key words: Separation of powers; Political institutions; Democracy.

Kurt von Mettenheim
é university lecturer in
Brazilian Studies na
Universidade de Ox-
ford e professor-adjun-
to (licenciado) de so-
ciologia política, da
Escola de Administra-
ção de Empresas de São
Paulo – Fundação Ge-
túlio Vargas (Eaesp-
FGV).