



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

IGOR BRUNO PINHEIRO DA SILVA

**PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL: UM ESTUDO DE CASO
DO GOVERNO COLLOR**

NATAL/RN

Junho 2012

IGOR BRUNO PINHEIRO DA SILVA

**PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL: UM ESTUDO DE CASO
DO GOVERNO COLLOR**

Trabalho de Conclusão do Curso de
bacharelado em Gestão de Políticas
Públicas, desenvolvido sob a orientação da
prof.^a Dr.^a Sandra Gomes.

NATAL/RN

Junho 2012

Dedico a minha noiva Manuelle Amorim,

A minha mãe Tânia, meus irmãos Carlos Augusto e Stephanny Louise,

Aos meus amigos Pedro Victor, Sávio Arcanjo, Sérgio Luis e Robson Junior (em memória)

E a todos familiares e professores que de alguma forma contribuíram com este trabalho.

AGRADECIMENTOS

A minha orientadora Prof.^a Dr.^a Sandra Gomes, que dedicou seu tempo e conhecimento para a elaboração deste trabalho.

A equipe de professores do Departamento de Políticas Públicas da UFRN, pelos conhecimentos compartilhados.

Aos companheiros de classe presentes durante o curso: Manuelle Amorim, Carlos Augusto, Pedro Augusto, Julian Costa, Marília Rangel, Wanderson Moraes, Abelardo Monteiro, Raphael Lima, Juliana Paiva, Nerilena Pessoa, Djailton Gomes, Paula Linhares, Luara Rayssa, Vitor Joanni, Wesley Thiago, .

RESUMO

Este trabalho visa contribuir para os estudos existentes sobre o governo de Fernando Collor de Mello, buscando analisar a situação do presidente no Legislativo e compreendendo os desdobramentos a constituição de 1988. O trabalho faz uma análise desde a constituição de 1988, observando as eleições de 1989, onde Collor sai vencedor, analisando sua relação com o PMDB e entendendo quais foram as consequências da não atração deste partido para a coalizão governativa de Collor. O trabalho traz uma discussão sucinta, porém traz elementos suficientes para estabelecer inicialmente uma análise comparativa entre Collor e os outros presidentes do pós-constituente, verificando também as relações do então presidente com o Congresso Nacional.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	7
2. AS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 1989.....	10
3. A CENTRALIZAÇÃO DE PODERES NA PRESIDÊNCIA A PARTIR DE 1988.....	13
4. O PAPEL DO PMDB APÓS AS ELEIÇÕES DE 1988 NO EXECUTIVO NACIONAL.....	16
5. O GOVERNO COLLOR (1990-1992).....	20
6. CONCLUSÕES.....	22
7. REFERÊNCIAS.....	24

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é discutir a relevância das coalizões de governo para a governabilidade e, portanto, para a formulação das políticas públicas no quadro institucional brasileiro atual. O argumento central é que a formação de uma frágil base aliada pode prejudicar ou inviabilizar a aprovação de propostas dos Presidentes pelo legislativo nacional. Para exemplificar esse problema, este estudo toma o caso do governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992), que governou com uma base minoritária de apoio no legislativo.

Desde a promulgação da Constituição Federal em 1988, muitas mudanças ocorreram no cenário político nacional. Algumas destas mudanças são extremamente importantes para que se compreenda a forma de funcionamento dos poderes executivo e legislativo no Brasil e, consequentemente, o quadro institucional vigente para a formulação de políticas públicas.

Entre 1987 e 1988 reúne-se a Assembléia Nacional Constituinte, com membros eleitos democraticamente em 1986, para a construção de um novo marco institucional para a democracia. Neste ambiente de transição do autoritarismo para a democracia, a Assembléia constituinte produziu uma constituição bastante progressiva em termos das garantias dos direitos individuais e sociais, da descentralização do poder aos entes federados e, ao mesmo tempo, maior centralização do poder legislativo do Presidente da República (Figueiredo & Limongi, 1999). Além disto, os constituintes optaram pela manutenção do Presidencialismo e do sistema proporcional de representação no Legislativo, o que resultou em um sistema de representação multipartidário no Legislativo nacional. Do ponto de vista da governabilidade dos Presidentes eleitos no pós-constituinte, isto significa que dificilmente o partido do Presidente obtém a maioria das cadeiras no Legislativo e, portanto, há fortes incentivos institucionais para que a base de sustentação do governo seja composta por outros partidos.

A definição desse sistema é dada por Abranches (1988 p.21-22), a nomenclatura do presidencialismo de coalizão se dá pelos seguintes motivos: “O Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o

multipartidarismo e o 'presidencialismo imperial', organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, 'presidencialismo de coalizão’”.

O chamado Presidencialismo de Coalizão tem um aspecto centralizador, no que se refere à imagem do presidente, sobre este regime se tem uma observação de seus aspectos em Abranches (2001): “Por ser presidencialismo, esse regime de governança reserva à presidência um papel crítico e central, no equilíbrio, gestão e estabilização da coalizão. O presidente precisa cultivar o apoio popular, o que requer a eficácia de suas políticas, sobretudo as econômicas, para usar a popularidade como pressão sobre sua coalizão; ter uma agenda permanentemente cheia, para mobilizar atenção da maioria parlamentar e evitar sua dispersão; ter uma atitude proativa a coordenação política dessa maioria, para dar-lhe direção e comando...”.

Em 1989, é convocada a primeira eleição embasada nesta nova constituição. Nesse ano, concorreram ao cargo de chefe do executivo-nacional, nada menos que 22 candidatos, algo que contrastava bastante com o cenário de alguns anos atrás, onde apenas a ARENA e o MDB disputavam as eleições. A eleição daquele ano foi ganha por Fernando Collor de Melo em segundo turno, e por este não possuir grande capacidade de se articular com os outros partidos, terminou por não formar uma base aliada ampla no Congresso. Sem uma maioria estável no legislativo, suas possibilidades de aprovação de sua agenda de políticas se reduziram bastante.

O caso Collor é um exemplo da dificuldade de se governar no Brasil sem se formar grandes alianças, algo que foi assimilado pelos partidos após ver a dificuldade de Fernando Collor e que desencadeou a formação de diversas coalizões, motivadas pelos mais diversos interesses, mas tendo como ponto central a garantia da governabilidade. Para que em um mandato sejam promovidas políticas por parte de um partido ou presidente, este tem de possuir determinada autonomia e ao mesmo tempo apoio do legislativo para que possam ser aprovadas suas propostas.

Ao longo do tempo os partidos e presidentes constituíram amplas coalizões visando à governabilidade, um exemplo claro de um governo bem-

sucedido que se fundou em uma base aliada bastante ampla foi o segundo mandato de Luis Inácio Lula da Silva, que obteve grande aprovação ao fim de seu mandato, mesmo tendo se aliado a partidos que não necessariamente tinham ideais políticos similares ao PT, como o PMDB, algo que Collor não conseguiu fazer com o PSDB e PMDB em seu mandato. (Lacerda 2006 p.67)

Um ponto que será abordado neste trabalho é a relação de Collor com o PMDB, assim também como outros partidos, como o PSDB. No que se refere a articulação política, o presidente não demonstrava muito talento, pois mesmo com condições favoráveis, ainda terminou por reduzir sua bancada na câmara e com isso dificultar a implementação de sua agenda legislativa. Uma discussão também pertinente para que se compreenda de forma panorâmica o governo Collor são as eleições de 1989, que era a primeira experiência eleitoral pós-constituente e que possuiu aspectos bem diferenciados em relação as outras que se seguiram. O objetivo desta sessão é demonstrar de que forma o processo eleitoral daquele ano ocorreu, bem como introduzir o tópico seguinte que trata de alguns fatos que ocorreram por consequência direta ou indireta das eleições de 1989. É importante também frisar que no processo eletivo são formadas as coligações que são formas de associação partidária que visa a obtenção de votos de diferentes grupos da sociedade, algo que somente três dos candidatos foram capazes de constituir nessas eleições, sendo Collor, um destes candidatos. Esta eleição também possui uma peculiaridade, não é feita junto a eleição do legislativo, ou seja, dificultava bastante a relação de trocas da política, sobretudo para partidos que possuíam pequena representação no legislativo, como era o caso do partido de Collor o PRN.

2 AS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 1989

No ano de 1989 foram realizadas as primeiras eleições presidenciais regidas pela constituição de 1988. Esta experiência eleitoral representava, em termos de avanço democrático, um grande passo para o país, uma vez que este saía recentemente do regime ditatorial. O processo eleitoral foi bastante disputado: 22 candidatos se apresentaram nas eleições, formando desta forma a eleição com o maior número de candidatos já registrado desde então. O “Quadro I” apresenta os resultados da eleição de 1989, retirados do Dicionário do Voto, PORTO (2000):

Quadro I - Resultado das Eleições Presidenciais de 1989

Candidato	Coligação	Votação do primeiro turno (total e percentual)	Votação do segundo turno (total e percentual)
Fernando Afonso Collor de Mello	PRN, PSC, PTR, PST. PT, PSB, PCdoB.	22,611,011 (28.52%)	35,089,998 (49.94%)
Luiz Inácio Lula da Silva		11,622,673 (16.08%)	31,076,364 (44.23%)
Leonel de Moura Brizola		11,168,228 (15.45%)	-
Mário Covas Júnior		7,790,392 (10.78%)	-
Paulo Salim Maluf		5,986,575 (8.28%)	-
Guilherme Afif Domingos	PL, PDC.	3,272,462 (4.53%)	-
Ulisses Silveira Guimarães		3,204,932 (4.43%)	-
Roberto João Pereira Freire		769,123 (1.06%)	-
Antônio Aureliano Chaves de Mendonça		600,838 (0.83%)	-
Ronaldo Ramos Caiado		488,846 (0.68%)	-
Afonso Alves de Camargo		379,286 (0.52%)	-

Neto		
Enéas Ferreira Carneiro	360,561 (0.50%)	-
José Alcides Marronzinho de Oliveira	238,425 (0.33%)	-
Paulo Gontijo	198,719 (0.27%)	-
Zamir José Teixeira	187,155 (0.26%)	-
Livia Maria Ledo Pio de Abreu	179,922 (0.25%)	-
Eudes de Oliveira Mattar	162,350 (0.22%)	-
Fernando Paulo Nagler Gabeira	125,842 (0.17%)	-
Celso Teixeira Brant	109,909 (0.15%)	-
Antônio dos Santos Pedreira	86,114 (0.12%)	-
Manoel Antônio de Oliveira Horta	83,286 (0.12%)	-
Armando Corrêa da Silva	4,363 (0.01%)	-
Branços	1,176,413 (1.6%)	986,446 (1.40%)
Nulos	3,473,484 (4.4%)	3, 107,893 (4.42%)

Fonte: Elaborada pelo autor com dados de Dicionário do voto, PORTO (2000).

Como pode ser observado nos resultados das eleições de 1989, Fernando Collor foi o vencedor em segundo turno. A disputa em primeiro turno foi acirrada, apenas três dos 22 candidatos possuíam algum tipo de coligação, e dois destes avançaram ao segundo turno do pleito, Luis Inácio Lula da Silva e Fernando Collor de Melo, sendo Collor o vencedor.

A história relata que Collor naquele ano tinha em sua campanha um uso bastante inteligente de sua imagem, a boa aparência e as propagandas inusitadas o tornaram conhecido como o “caçador de marajás”, esse termo fazia referência à insistência do então candidato em debater a ineficiência do funcionalismo público, dando como grande motivo para isso a existência de funcionários que não exercem suas funções de maneira correta. Caso analisemos o outro candidato, que viria em 2002 a ser eleito a Presidente do

Brasil, Lula tinha uma aparência rústica e tinha ideais radicais de esquerda, algo que pode se apontar como um dos motivos de sua derrota em 1989, uma vez que o país passava por um momento de transição a democracia e a época do regime militar também apresentava certo radicalismo, do ponto de vista autoritário.

Nesta eleição não se pode afirmar que as coligações foram um fator determinante para a vitória de Collor, mas certamente pode-se afirmar que em seu governo a ausência de uma base aliada mais ampla prejudicou bastante o mandato, algo que somado ao desgaste das frequentes denúncias de corrupção da época contribuíram para o seu afastamento do cargo e mais tarde para a renúncia em 29 de dezembro de 1992.

A questão é discutir que fatores levaram a esse cenário, desde a eleição, até o fim do mandato. O que teria Collor feito em seu mandato que foi tão prejudicial? O fato é que, como veremos mais adiante, o regime político brasileiro não permite que um Presidente governe sozinho e, ainda mais, em contrariedade à vontade do legislativo. Para que se entenda o que ocorreu no governo Collor, é necessário que se faça uma breve explicação sobre a questão federativa brasileira. A próxima sessão trata especificamente da questão presidencial no período da pós-constituente. Um dos motivos de se explicar a questão presidencial após 1988 trata da capacidade legislativa do presidente de emitir atos com efeito imediato, outro fator é que o chefe do executivo nacional detém o poder de agenda. O fato é que Collor por estes motivos pode ter acreditado que com as novas prerrogativas presidenciais, fosse possível governar sem necessariamente possuir o apoio do Congresso.

3 A CENTRALIZAÇÃO DE PODERES NA PRESIDÊNCIA A PARTIR DE 1988

A constituição de 1988 teve como ponto-chave a definição dos municípios como, entes federativos e com autonomia política para promoção de políticas públicas. A configuração das instâncias de poder político no Brasil agora traziam três diferentes esferas, são estas: União, estados e municípios. Várias discussões existem nessa temática, mas o foco aqui é tornar compreensíveis as atribuições dadas aos presidentes e estabelecer uma relação com o governo de Fernando Collor.

Diante da alteração da dinâmica federativa, por parte da constituinte de 1988, surgiram diversas novas bases administrativas, os então reconhecidos, municípios. Diante dessa conjuntura o cenário político agora propõe uma integração entre: União, estados e municípios, de modo que sejam atendidas as demandas do país, dos pontos de abordagem econômico, social e político. O apoio das lideranças regionais fortalece a imagem do presidente e facilita a promoção de políticas públicas por parte da União, uma vez que os estados e municípios têm grande interesse na adesão a programas criados pelo Governo Federal.

As atribuições presidenciais no Brasil são diversas, desde nomear diversos cargos de suma importância até a parte diplomática, ao mesmo tempo em que se tem um chefe de Estado, se têm também a figura de um indivíduo carismático e verborrágico, capaz de conquistar as massas populares e estabelecer acordos internacionais, atraindo investimentos para o país e garantindo a nação uma boa imagem no mundo inteiro. Uma das atribuições presidenciais que confere ao presidente brasileiro uma relativa autonomia, legislativa são as chamadas medidas provisórias.

As medidas provisórias permitem ao governante governar mesmo não tendo maioria legislativa, porém ainda assim o Congresso pode rejeitar ou

fazer modificações nestas MPs. A utilização desse recurso se dá sempre que necessário, como em casos de urgência, tendo prazo de validade predefinido, caracterizando estas intervenções como temporárias. A ideia é que as medidas provisórias sejam implantadas, enquanto o processo definitivo tramita no Legislativo, que caso aprovado, faça com que a política deixe de ter um caráter provisório e se torne mais durável.

No governo de Fernando Collor este recurso foi “testado”, e por muitas vezes Collor, assim como os outros presidentes do pós constituinte, se utilizou desse método para implementar políticas públicas. O fato é que este recurso não vem em tudo a eliminar a necessidade da apreciação do Legislativo, para a implantação da política, mas de fato, torna-se um caminho mais simples, para a implementação de políticas públicas no Brasil.

O “Quadro II” ilustra bem a situação vivida por Collor. Trata-se do percentual de cadeiras na câmara dos deputados que cada presidente do pós constituinte obteve, pelo seu partido e pela sua coalizão de governo.

Quadro II- Dados Legislativos

Governo	Partido do Presidente na Câmara dos Deputados	Coalizão de Governo na Câmara dos Deputados
	(% em Cadeiras)	(% em Cadeiras)
Collor	5,05	33,79
Franco	0	57,28
Cardoso I	9,36	71,62
Cardoso II	18,32	67,87
Lula I	11,11	59,52

Fonte: Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

Como pode ser observado no “Quadro II” o apoio legislativo de Collor não é o menor se tratarmos do seu partido apenas, haja vista que o Presidente Itamar – que, como vice-presidente, toma posse após o impeachment de Collor em 1993 – não estava filiado a nenhum partido. Porém, no caso da coalizão governativa, este é o único a possuir menos de 50% da bancada na Câmara dos Deputados, algo que torna visível a falta de construção de um apoio político majoritário no Congresso.

Diante disso, o grande desafio do governo de coalizão é constituir uma bancada de apoio majoritário no Legislativo. Se esta questão não for atendida, pode ter severas consequências no governo, a principal delas seria a estagnação das propostas do governo no Legislativo. Neste momento surge uma grande questão desse trabalho, o PMDB. O PMDB é fator fundamental para que se entenda a dinâmica política nacional, o partido de orientação de centro, tem grande contribuição para a formação de uma base de apoio legislativa relativamente ampla, que seja capaz de garantir ao governante a aprovação da agenda legislativa do governo. No caso de Collor, a ausência deste partido foi vital para o impeachment do seu governo. O PMDB possuía força legislativa derivada de suas fortes bases regionais e para Collor a ausência desse partido ao seu lado foi uma falha grave, sob o ponto de vista da articulação política. No momento seguinte será abordado o histórico do partido, relatando todo o contexto histórico do seu surgimento, bem como acompanhando o processo de transição da ditadura para a democracia, a fim de explicar o motivo pelo qual o PMDB possui grande força legislativa no Brasil. É importante atentar que a não-construção de uma base ampla de apoio no legislativo, terminou por prejudicar e muito o mandato de Collor, sob o ponto de vista da governabilidade, algo que tem grande relação com o PMDB.

4 O PAPEL DO PMDB APÓS AS ELEIÇÕES DE 1988 NO EXECUTIVO NACIONAL.

A tomada do poder através do golpe militar de 1964 trouxe consigo medidas que visavam estabelecer o novo regime: Foram os Atos Institucionais. Nesse mesmo ano foi publicado o ato institucional de número um, mas a situação política demandou dos militares novas medidas de contensão a oposição, e então em 1965 foi elaborado o Ato Institucional de Número dois. Dentre as medidas trazidas pelo AI-2 estava a instituição de um sistema eleitoral Bipartidário, extinguindo-se assim, mesmo que só durante o regime militar, o multipartidarismo no país. De um lado formava-se a Aliança Renovadora Nacional, a ARENA, que refletia os interesses da situação, enquanto em do outro “lado” se estabelecia o Movimento Democrático Brasileiro, o MDB. O MDB era formado basicamente por egressos do PTB, dissidentes do PDS, correntes comunistas, socialistas e democrática não socialista; daí já é possível se observar a multiplicidade ideológica do PMDB, que deriva-se de sua base “emedebista”.

A transição do MDB para o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) se dá em 1979, uma “jogada” verbal para enquadrar-se às novas regras, ditadas no governo Figueiredo, devido a observação do então chefe da casa civil Golbery, que observou que um sistema bi partidarista tende a fortalecer a oposição, algo que dificultaria a disputa do pleito para a situação. (SKIDMORE, 1988: p.54)

O MDB/PMDB foi o maior partido da transição democrática (agregando todos que preferiam a democracia ao autoritarismo da ditadura) e isto gerou o partido de hoje, que apresenta um caráter extremamente

heterogêneo (tanto ideologicamente, quanto regionalmente), algo que pode ser verificado nos estudos de GOMES (2006). O fato é que a transição do MDB para o PMDB, trouxe consigo todo um arsenal de políticos que durante a ditadura se uniram ao partido, por ele ser a opção democrática do período.

O PMDB pode ser classificado com um partido de centro, segundo Maria D'Alva Gil Kinzo; já Carlos Alberto Novaes o classifica como sendo um partido de centro-direita; outra conceituação que foge a habitual é a de Olavo Brasil Lima Jr., o qual classifica o PMDB entre os partidos de direita (Rodrigues, L. M., 2002: p. 32). O papel do PMDB a partir de 1988 passa a ser o de um partido de centro, que após a perda das eleições de 1989, torna-se um ator bastante relevante no legislativo nacional, devido a sua força regional, algo que já havia sido demonstrado nas eleições de 1986, onde o partido venceu as eleições, conseguindo ainda eleger 22 dos 23 governados de estado. Com 260 deputados federais e 44 senadores, o PMDB tornou-se hegemônico no Congresso.

O PMDB de fato esperava sair como vencedor das eleições presidenciais em 1989 (GOMES, S., 2006: p. 207). Uma vez que em 1986 o partido tinha demonstrado grande força sob o ponto de vista eleitoral, esperava-se uma eleição similar no ano de 1988. Porém com o fracasso do Plano Cruzado e a perda da ala mais a esquerda do partido, que ainda em 1988 havia migrado para o PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), fez com que o PMDB sofresse um esvaziamento em 1989. Das 75 prefeituras nas maiores cidades brasileiras, ficou com apenas 20. E, em meio à profusão de partidos que se habilitaram para disputar a sucessão de José Sarney viu surgirem dois candidatos que iriam para o segundo turno com a estratégia quase única de bater o governo: Fernando Collor e Luiz Ignácio Lula da Silva. O candidato do partido e seu maior líder, Ulysses Guimarães encontrava-se com a imagem desgastada devido a inflação avassaladora vivenciada na década de 1980, ficou com menos de 5% dos votos e em sétimo lugar. O vencedor ao final do processo foi Collor, com um engresso do PMDB ao lado, o senador Itamar Franco, então no PRN.

Na prática o PMDB perdeu bastante força no executivo, o partido

se configurou esfacelado, multifacetado, de forças políticas diversas e até antagônicas, que vieram a impedir o progresso do partido na competição por eleições majoritárias e prevalecendo a identidade regional, que lhe garante força legislativa significativa.

Para Fernando Collor o cenário da eleição presidencial o favoreceu no tocante à disputa com o PMDB, porém quando analisamos o legislativo naquele momento, pode-se enxergar uma grande ineficiência por parte do candidato, muito disso deriva da dificuldade do candidato em formar alianças com os partidos, algo que desencadeou uma série de embates do legislativo em relação as propostas apresentadas por Collor posteriormente. Seguem os valores (cadeiras) na câmara dos deputados de 1990 a 1992:

Quadro III: Composição da câmara dos deputados (1990-1992)

Partido	1990	1991	1992
PMDB	27,1	21,5	19,7
PFL	19	16,5	17,5
PSDB	11,5	7,6	8
PDS/PPR/PPB	5,9	8,3	8,7
PT	3,4	7	7
PTB	5,3	7,6	6,2
PDT	7,7	9,1	8,2
PRN	5,1	8	6
Outros e sem filiações	20,1	14	20,7

Fonte: NICOLAU (1996, 1998) e para os dados Tafner (1997, p.13) in: Lacerda, A(2006, p.65). Foram considerados somente partidos que atingiram 5% ou mais de representação na câmara dos deputados. (Lacerda, 2006)

No quadro “Composição da câmara dos deputados (1990-1992)” podem ser observados diversos dados interessantes. O primeiro dele diz respeito a porcentagem de representação do PMDB na câmara no ano de 1990, ano em que Collor assume e tenta implementar uma série de medidas provisórias, visando a retenção da inflação principalmente, a política mais famosa do governo de Collor foi elaborada neste contexto, esta ficou conhecida como “Confisco”. Outro ponto importante de se observar é que neste

momento da história era necessário se somarem os três primeiros partidos (PMDB, PFL e PSDB) para que se obtivesse maioria na câmara dos deputados, aglutinar estes três partidos em uma coalizão era realmente um desafio, pois o PSDB já era um dissidente do PMDB e o PFL que pode ser caracterizado como um partido de direita, era oposto ao PSDB que no momento se configurava como um partido de esquerda e era dissidente quanto ao PMDB, uma vez que o partido era centrista, não tendo relação com políticas muito radicais, nem a esquerda, nem a direita. Um argumento que define bem a situação que se evidenciou no governo Collor é descrito por Lacerda: “O quadro de fragmentação partidária dos anos 1980 desembocou numa situação na qual era preciso somar os três partidos para formar uma maioria na câmara.” (2006, p.66).

O PMDB fechou vários acordos no início de seu mandato, visando a aprovação de algumas das medidas provisórias apresentadas por Collor no ano de 1990, porém com o passar do tempo a relação entre o partido e o executivo tornou-se tensa, desembocando nem um conflito no estágio final de aprovação das MPs, a dissidência entre os dois partidos seguiu daí por diante. (Figueiredo e Limongi, 1999, cap.6. In: Lacerda (2006, p. 67).

A hostilidade do PMDB em relação a Collor se criou e com isso a governabilidade do presidente ficou bastante comprometida, mesmo que inicialmente o ambiente parecesse favorável com o apoio do PFL e do próprio PMDB a algumas de suas medidas. Fernando Collor falhou em estabelecer alianças em específico com o PMDB, que caso estivesse ao seu lado, poderia ter lhe garantido apoio considerável no Legislativo.

5 O GOVERNO COLLOR (1990 -1992)

Esta sessão do texto visa identificar alguns pontos que contribuíram para o impeachment do governo de Fernando Collor. Neste artigo já foram identificados vários pontos que juntos lhe conferem uma soma negativa quando nos referimos às preferências Legislativas, como a incapacidade de se articular com os diversos atores políticos presentes no legislativo nacional. A agenda de políticas de Collor tem forte influência da orientação Neoliberal, que na década de 90 se disseminou, propondo um Estado com menor influência na sociedade e mercado, conferindo autonomia ao capital financeiro e propondo que o Estado atue somente nas chamadas “falhas de mercado”.

O contexto que Collor encontrou ao se inserir na máquina estatal foi de uma crise financeira, que nada mais era do que um resultado dos fracassos das políticas econômicas que se sucederam durante o mandato de José Sarney. A inflação alcançava índices alarmantes e o Estado se viu com um modelo superado, os gastos públicos eram elevados e não existiam boas perspectivas futuras para a economia brasileira. O primeiro ato significativo de Collor foi à mudança de moeda e como sequência disso o confisco das poupanças, sob a justificativa de que tal ato era necessário para devolver ao

sistema econômico brasileiro a estabilidade, esta política atingiu em cheio as classes média e alta da sociedade e por fim, terminou por não conseguir reter a inflação por muito tempo, reforçando a ideia de inaptidão de Collor frente a população. Este ato foi severamente reprovado por grande parte da população. Então já em seu início de governo Collor perdia algo que no modelo brasileiro de governo é fundamental, o apoio da população. Sem uma bancada majoritária no Legislativo e com a desconfiança o cenário para Fernando Collor não era dos mais favoráveis.

Com todas essas ações de Collor somadas a falta de apoio político, tanto por parte do Legislativo, como por parte da população, tornou-se inviável para o “Caçador de Marajás” se manter no poder, e já no final do ano de 1992, este seria alvo de um impeachment e seria deposto do seu cargo, tendo cumprido menos da metade do seu mandato.

É bem verdade que a inaptidão de Collor para firmar alianças é um fator fundamental, que pode ter dificultado a implementação da sua agenda política. A implementação de políticas que pouco contribuíram para a melhoria das condições de vida da população, sendo estas principalmente as políticas econômicas promovidas em seu governo, fizeram com que Collor cada vez mais “esbarrasse” na descrença em sua capacidade de governar o país. Um fator aparentemente assimilado pelos presidentes sucessores de Collor é a importância de se aliar ao PMDB, tendo o apoio deste partido de centro, a implementação das políticas de um governo são bastante facilitadas e a “batalha” no Legislativo se torna mais branda, uma vez que se tem respaldo no senado e na câmara dos Deputados.

6 CONCLUSÕES

Ao fim da análise das escolhas políticas do Presidente Fernando Collor de Melo, pode-se ver o quão intensa é a dinâmica política em âmbito nacional após a constituição de 1988. Os presidentes necessitam constituir uma base ampla de apoio Legislativo, ao passo que anteriormente devem firmar acordos para a consolidação de uma forte coalizão para que seja possível promover políticas públicas, implementando a agenda política do presidente.

O que ocorre no Brasil é um grande “jogo político”, no qual o presidente deve seguir a dinâmica deste jogo, uma vez que se vê inserido neste contexto. As regras são ditadas não só pela constituinte de 1988, mas também por todo o histórico partidário do país, fator que faz com que partidos como o PMDB tenham forte relevância na construção de uma base aliada. Fernando Collor foi o primeiro Presidente do pós-constituente e apresentou uma grande dificuldade de se articular politicamente, e, conseqüentemente, de constituir um governo capaz de aprovar seu plano político, econômico e social

para o país. O caso de Collor é apenas um exemplo das dificuldades de governar sem atrair aliados suficientemente fortes, para garantir a aprovação de suas propostas.

O panorama político da época pode sim ter sido fator prejudicial para Collor, uma vez que 22 candidatos concorreram, as negociações pós eleições para a formação da coalizão governativa podem ter sido bastante dificultadas, e também se tinham 24 partidos para dialogar, a absorção destes atores para a base aliada pode ter sido problemática, algo que pode em parte justificar a não consolidação de uma ampla bancada Legislativa favorável a Collor.

Outro ponto a se observar é que após o governo Collor os Presidentes passaram a constituir bases fortes no Legislativo, ou pelo menos tentaram. Então para se pensar a política nacional brasileira, devem-se levar inúmeros fatores em consideração, bem como entender as dinâmicas políticas presentes entre Legislativo e Executivo, e compreender o que representam os partidos e a relevância das Coalizões para governar.

Este registro buscou abordar o caso Collor, de modo a demonstrar que caso não se entendam as “regras do jogo” da política nacional, se torna muito difícil aprovar políticas públicas, ou seja, caso um presidente não possua apoio legislativo, se torna muito difícil a aprovação de seu plano de governo, por mais brilhante que este possa ser. Desconsiderar o fator político e institucional em âmbito nacional pode ser prejudicial para um mandato Presidencial no Brasil e pode anular completa ou parcialmente a capacidade de se promoverem políticas públicas relevantes e capazes de modificar a realidade do país. O objetivo de Collor certamente estava condicionado aos seus quatro anos de mandato, mas devido a todos os percalços, provocados em grande parte pela incapacidade de constituir alianças com partidos de forte representação no Congresso, teve de ser interrompido e tornou-se um exemplo de como o Legislativo no Brasil tem significativa importância, por mais que se diga que o modelo federativo brasileiro é centralizado, é muito difícil promover políticas públicas sem o apoio da Câmara dos Deputados e do Senado.

7 REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio H. "O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". In: Dados 31(1), 1988, pp. 5-33

ABRANCHES, Sérgio H. "Presidencialismo de Coalizão e Crise de Governança. Conjuntura Política. Belo Horizonte, Associação Brasileira de Ciência Política. ABCP. Departamento de Ciência Política. UFMG (www.cevep.ufmg.br/bacp), n.26, jun. 2001, *apud* MORAES, F. In [Executivo e Legislativo no Brasil pós Constituinte](#).

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando (1999). "Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Rio de Janeiro. FGV.

GOMES, S. O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: Um Estudo de Caso da Assembléia

Constituinte (1987-1988). Dados. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 49, nº 1, 2006.

LACERDA, Alan (2006). “A câmara dos deputados de 1990 a 1998: Entre o leviatã e o consenso. UFRN. Edufrn.

LIMONGI, Fernando (2008). “O Poder Executivo na Constituição de 1988”.

NICOLAU, Jairo. (org). (1998) “Dados Eleitorais do Brasil (1982-1996)”. Rio de Janeiro, Revan/IUPERJ.

PORTO, Walter Costa (2000). “Dicionário do Voto”. Universidade de Brasília.

RODRIGUES L. M. Partidos: ideologia e composição social. São Paulo: EDUSP, 2002.

SKIDMORE, Thomas (1988). “A lenta via brasileira para a democratização: 1974 – 1985”. In: Stepan, A.(org.). Democratizando o Brasil, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

TAFNER, Paulo (1997). “Proporcionalidades e exclusão no sistema político-eleitoral Brasileiro”. Dissertação de mestrado em Ciência Política. Rio de Janeiro. IUPERJ.