

O Congresso brasileiro e o regime autoritário

ANTÔNIO CARLOS POJO DO REGO

Assessor Legislativo da Câmara dos Deputados. Bacharel em Ciências Sociais, UFRGS, 1971. Pós-graduado em Sociologia, USP. Mestre em Ciência Política, State University of New York at Albany, 1986 e doutorando (Ph.D. candidate) na mesma universidade, 1987

SUMÁRIO

Introdução. Um Congresso para os militares: a função de legitimação. O legislador como lobbista: uma distorção da função de representação. O Congresso e a abertura: a fixação da agenda política. O Legislativo e a política de informática: a conjunção das funções legitimadora e decisória. Instrumentos da ação legislativa. O avanço da sociedade política. A Nova República. O Congresso em retirada.

Introdução

Imediatamente após do golpe militar de 1964, a maioria conservadora do Congresso Nacional, que resultara da eleição de 1962, aceitou e mesmo apoiou o novo governo. Posteriormente, porém, a instituição assumiu uma posição de coexistência instável com o regime, na medida em que o Legislativo perdia os poderes de que dispusera durante a nossa "experiência de democracia": o período da Constituição de 1946⁽¹⁾. Essa situação, por sua vez, evoluiu para um confronto, quando o Congresso, com apoio da sociedade civil e por meios pacíficos, foi capaz de administrar a transição para um regime civil, que se iniciou em janeiro de 1985.

O objetivo deste artigo é examinar o papel político desempenhado pelo Legislativo brasileiro durante o regime militar para verificar que efeitos teve, na natureza do regime, o fato de o Congresso ter permanecido funcionando durante o período "burocrático-autoritário" (1964-1985). Isto é uma característica importante, na medida em que dentre os quatro países latino-americanos que se enquadraram na definição de GUILLERMO O'DONNELL, Chile, Uruguai, Argentina e Brasil, este último foi o único

(1) SKIDMORE, Thomas E. *Brasil: De Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)*. Rio de Janeiro, Editora Saga, 1969.

onde o Poder Legislativo, embora sob controle dos militares, foi mantido funcionando após o golpe (2).

Inicialmente é importante que se estabeleça uma distinção conceitual entre o que ALFRED STEPAN denomina das três arenas da polis: a sociedade civil, a sociedade política e o Estado (3). Por um lado, encontramos o Estado, unidade de decisão e ação que procura exercer o controle sobre a totalidade do país e que, no Brasil do período, se encontrava controlado pela corporação militar. De outro, temos a sociedade civil, onde movimentos sociais e organizações de todas as classes sociais articulam-se em defesa de seus interesses em face do Estado. Por último, a sociedade política, organizada para buscar o controle sobre o Estado. É justamente nessa instância intermediária que encontramos a instituição legislativa.

A participação da sociedade política, consubstanciada no Congresso Nacional, no processo decisório do regime militar teve um impacto evidente na natureza desse regime. De fato, a sociedade política desempenhou, durante o longo processo de liberalização, um papel importante na montagem de um sistema de apoio político que auxiliou na tarefa de estabilização do governo.

Um Congresso para os militares: a função de legitimação

Em artigo publicado em 1971, o cientista político norte-americano Robert Packenham defendeu o ponto de vista de que a função de legitimação é a mais importante desempenhada pelo Legislativo nos regimes autoritários. Pelo simples fato de reunir-se regularmente, o Parlamento produz, segundo ele, "um sentimento generalizado e profundo do direito moral de o governo dirigir a nação" (4). Mesmo aceitando-se esse argumento, é importante que examinemos os mecanismos através dos quais o Legislativo desempenha essa função. Se esse estudo não for realizado, não será possível perceber em que medida essa legitimação é ou não eficaz. Se é verdadeira a afirmação de ALFRED STEPAN de que "em nenhum momento o regime autoritário brasileiro chegou remotamente perto de assegurar a hegemonia" (5), então o papel que os militares tinham em mente para o Congresso parece não ter sido adequadamente desempenhado pela instituição. Contudo,

(2) O'DONNELL, Guillermo. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*. Berkeley, U. of. California Press, 1967.

(3) STEPAN, Alfred. *Os Militares: da abertura à Nova República*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986, p. 9.

(4) PACKENHAM, Robert. "Legislatures and Political Development". in Allan Kornberg and Lloyd D. Musolf, editors. *Legislatures in Developmental Perspective*. Durham, NC: Duke University Press, 1971, p. 528. O mesmo autor examinou o caso brasileiro em "Functions of the Brazilian Legislature", in WESTON H. AGOR. *Latin American Legislatures: Their Role and Influence*. New York, Praeger Publishers, 1971, p. 270.

(5) STEPAN, Alfred. *op. cit.*, p. 18.

existem elementos que nos fazem acreditar que, em áreas específicas da política governamental, o processo de legitimação funcionou eficazmente.

Além de legitimar os militares, o Legislativo consistia num importante canal de informação, permitindo ao governo conhecer demandas das várias regiões do País, o que é fundamental numa nação extremamente diversificada e complexa como o Brasil. Ocorreu no Legislativo recrutamento de elites políticas que posteriormente vieram ocupar posições de destaque na administração, efetivou-se a comunicação entre diferentes correntes de opinião, foram articulados interesses de grupos sociais e, sob o ponto de vista estrito da elaboração legislativa, efetuou-se melhoria considerável de projetos de lei propostos pelo Executivo (6).

O autoritarismo evoluiu entre 1970 e 1985 de sua forma pura à democracia de elite da atualidade, e o papel do Congresso e da "classe política" (7) foi extremamente importante para a definição da velocidade e amplitude desse processo. A presença do Congresso na elaboração da política do Estado autoritário pode auxiliar na explicação do processo incompleto de transição para a democracia, na medida em que deputados e senadores passaram a ter um interesse no destino da maior parte das políticas postas em prática pelo governo autoritário.

Do ponto de vista da Oposição, o Legislativo, a despeito dos controles exercidos pelo regime, representava uma garantia da presença oposicionista na política. Enfrentando sérias limitações à sua atuação, os oposicionistas, em sua maioria, viram no Congresso um dos únicos instrumentos que lhes eram disponíveis para a divulgação de suas propostas. Assim, como afirma MARIA HELENA MOREIRA ALVES, a "Oposição aprendera a utilizar os canais formais de participação política para atuar mais eficazmente ao nível da política formal" (8).

O papel constitucional do Congresso fora extremamente limitado após o golpe, reduzindo-se a pouco mais do que o da ratificação de projetos apresentados pelo Presidente da República (9). O Estado aumentou ainda mais seu controle sobre a sociedade política ao abolir os partidos através do Ato Institucional n.º 2 e instituir partidos incapazes de articular, de maneira efetiva, as demandas da sociedade.

Em 1967, com a nova Constituição votada pelo Congresso, o Poder Legislativo iniciou um período de maior atuação e de procura de um papel

(6) WESSON, Robert e FLEISCHER, David V. *Brazil in Transition*. New York, Praeger, 1983, p. 83.

(7) Essa expressão, primeiro utilizada por Gaetano Mosca, é normalmente utilizada pela imprensa brasileira para se referir aos políticos.

(8) ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*. Petrópolis, Editora Vozes, 1987, p. 181.

(9) MENDES, Cândido. (Org.). *O Legislativo e a Tecnocracia*. Rio de Janeiro, Imago Editora, 1974, e HUGHES Steven W. e MIJESKI, Kenneth J. *Politics and Public Policy in Latin America*. Boulder, Co., Westview Press, 1984.

para a instituição. O resultado foi a ação militar desencadeada a pretexto de um discurso de um Deputado da Oposição, a edição do AI-5 e o fechamento do Congresso durante o ano de 1969. Chamado novamente a se reunir para legitimar a escolha do General Emílio Médici para suceder a Costa e Silva, os parlamentares que haviam sobrevivido às cassações conheciam as limitações que o regime impunha à sua ação. Diante desta situação de fato, os legisladores procuraram novas formas de atuação política.

O legislador como lobbista: uma distorção da função de representação

Na medida em que retirava os poderes decisórios do Congresso, o regime procurava a legitimidade através de uma administração eficiente da economia. De fato, o processo legitimador durante o governo Médici se deu basicamente pela via do crescimento econômico e da melhoria do padrão de vida da classe média. Esta, todavia, era a principal contradição do regime militar, na medida em que expunha o regime a um processo de deslegitimação em função de um eventual problema no desempenho da economia. Este era o diagnóstico de um dos principais arquitetos da abertura política, o General Golbery do Couto e Silva:

“Um governo autoritário só se mantém quando é eficiente. (...) Ele só é considerado legítimo quando está melhorando a situação de todo o mundo, quando está produzindo resultados aceitáveis. Não se pode jogar toda a legitimidade de um governo em cima da realização de um bom governo, isto é utopia, porque vai chegar um momento em que esse governo não vai funcionar direito” (10).

O Congresso, ao tempo em que o governo funcionava a contento, durante o período do milagre econômico, procurava assumir outras funções, agindo como um fórum para a divulgação de problemas e como uma caixa de ressonância para as demandas das regiões periféricas do País. As elites destas regiões, politicamente atuantes, estavam claramente super-representadas no Legislativo, mas sub-representadas nos altos escalões dirigentes do governo.

Assim, como já tive ocasião de argumentar em outro trabalho (11), os deputados e senadores agiram conscientemente durante o governo militar, como um *lobby* para a defesa dos interesses das elites regionais, principalmente do Nordeste. Como um exemplo deste processo, em 1971 deputados e senadores da ARENA organizaram no Congresso uma Comissão de Estudos do Nordeste, com objetivo de fornecer informações ao governo e auxiliá-lo na solução do problema do atraso econômico e das diferenças regionais.

(10) Entrevista concedida a José Carlos Bardawil, “O Desenho da abertura”. *Senhor*, 22 de setembro de 1987, p. 34.

(11) Ver REGO, Antônio Carlos Pojo do. “O Lobby Nordestino, novos padrões de atuação política no Congresso brasileiro”, *Revista de Informação Legislativa*, vol. 21, n. 81 (janeiro/março de 1984).

O comportamento dos legisladores, neste caso, era aquele que EULAU e KARPS denominaram de "reatividade de alocação", isto é, ações procurando assegurar que suas bases recebam parcela "justa" dos recursos públicos (12). O Executivo não aceitou pacificamente a retomada deste papel representativo por parte do Congresso, mas levou em consideração as demandas e agiu no sentido de atendê-las, apesar de não reconhecer publicamente esse fato.

Haviam ocorrido importantes mudanças na política de desenvolvimento regional quando os militares chegaram ao poder. Ao invés de investir diretamente recursos públicos, o governo pretendeu coordenar o desenvolvimento industrial do Nordeste através da concessão de incentivos fiscais, os quais passaram a competir com incentivos concedidos a diversas outras atividades empresariais, como turismo, pesca, indústria aeronáutica, etc. Foi eliminada da Constituição qualquer destinação específica de recursos tributários para o desenvolvimento do Nordeste, modificando a tradição republicana: até então, todas as Constituições (1891, 1934 e 1946) haviam reservado uma percentagem fixa para tal fim.

A política industrial do governo militar dava ênfase a projetos industriais com a implantação de fábricas nas regiões metropolitanas, que recebiam incentivos fiscais mas geravam um número pequeno de novos empregos. Como resultado dessa política, o impacto da industrialização na vida dos habitantes da região foi muito pequeno. Na verdade, em alguns aspectos, a política teve um efeito adverso sobre as condições de vida dos mais pobres: uma parcela cada vez maior das terras disponíveis foi dedicada a culturas de exportação, com limitação da área dedicada à produção de alimentos (13).

Mais próximos das necessidades locais do que os planejadores em Brasília (embora sintonizados primordialmente com os interesses dos grupos de elite), os políticos nordestinos perceberam que a crise social e econômica que a região enfrentava não recebia atenção devida do governo. O critério fundamental para o investimento era um alto grau de retorno econômico do capital investido, e não o fator social, e o governo preferia financiar projetos no Centro-Sul a fazê-lo no Nordeste. Além disso, a maior parte da equipe econômica do governo, a começar pelo seu chefe, o Ministro da Fazenda Delfim Netto, provinha das regiões mais desenvolvidas do País.

Em face dessa situação, as elites regionais necessitavam de outro canal de acesso ao processo decisório governamental. O Governador João Agripino, da Paraíba, em fevereiro de 1971, afirmava que o Nordeste estava sendo prejudicado por seus representantes, que ignoravam os reais proble-

(12) EULAU Heinz, e KARPS, Paul D. "The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness". *Legislative Studies Quarterly*. 1977. 2: p. 235.

(13) MELO, Fernando Homem de. *O Problema Alimentar no Brasil*. Rio de Janeiro, 1983, p. 15.

mas da região. A solução, segundo ele, seriam organizações voluntárias, como clubes de serviço, mostrarem ao governo a realidade do Nordeste (14). O que estava sendo proposto era uma estratégia clara de agregação de interesses: informar o governo e gerar apoio na sociedade civil para ações que significassem o atendimento de reivindicações regionais.

A Comissão referida não representava uma tentativa de o Congresso adquirir poderes às expensas do Executivo. Ao contrário, uma das principais preocupações consistia em alcançar resultados sem antagonizar a burocracia, usando a tática de apresentar recomendações de modo a minimizar resistências.

O seu relatório final, apresentado ao Presidente da República em dezembro de 1971, detalhava estudos e recomendações em áreas como agricultura, pecuária, indústria, habitação, desenvolvimento urbano, finanças públicas e política de exportação. A importância do esforço pode ser vista na cobertura que o mesmo recebeu da imprensa nacional, que se mostrava muito relutante em aplaudir ações de iniciativa do Congresso. O Legislativo foi visto procurando fazer algo para retomar sua atuação e prestígio na formulação de uma política governamental para o Nordeste, e esse fato foi reconhecido pelos meios de comunicação (15).

Ao mesmo tempo, o governo fez saber à imprensa que uma série de medidas seriam adotadas para atender às necessidades do Nordeste, como mudanças na forma de concessão de incentivos e um aumento de gastos públicos com irrigação. Sem alterar substancialmente as condições de vida da maioria da população ou a estrutura de poder regional, era exatamente aquilo que as elites regionais propunham e esperavam. A concentração de renda manteve-se e mesmo agravou-se, 52,3% da população economicamente ativa recebendo hoje no Nordeste menos de um salário mínimo (16).

Embora tal fato não fosse reconhecido pelo governo militar, uma série de recomendações da Comissão nas áreas de irrigação e desenvolvimento industrial, que interessavam de perto à elite fundiária, por exemplo, foram integralmente atendidas. O Congresso contribuiu para a formulação de uma política para a região, atendendo a demandas quanto a distribuição de recursos públicos entre as regiões.

Em 1979, já durante o processo de abertura política, foi organizado um outro grupo de parlamentares governistas, já com um objetivo mais claramente político. A carta que convidava a bancada do Nordeste para uma primeira reunião afirmava que "precisamos dar uma contribuição mais efetiva ao planejamento governamental. Devemos nos unir e saber como rei-

(14) *Jornal do Brasil*, 12 de fevereiro de 1971, p. 3.

(15) *Jornal do Brasil*, 24 de setembro de 1971, p. 4.

(16) JAGUARIBE, Hélio, et al. *Brazil, 2.000: Para um Novo Pacto Social*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986, p. 44.

vindicar como um grupo" (17). A bancada pretendia partir de um papel de mero *lobby* para uma ação mais claramente política e nessa alteração da função de representação para a função decisória está o verdadeiro significado do processo de liberalização. A sociedade política, que, durante o governo militar, exercia basicamente um papel de ligação entre a sociedade civil e o Estado, procurava influenciar o processo decisório do próprio Estado.

O Congresso e a abertura: a fixação da agenda política

A crise de legitimidade que o governo sofreu com fim do milagre econômico resultou na derrota do partido oficial na eleição de 1974 (18). Com o início da política de liberalização gradual durante o governo Geisel, as contradições do processo político se intensificaram ainda mais. Era cada vez mais evidente que o País caminhava para uma crise econômica de grandes proporções, semelhante àquela que, com o esgotamento do modelo de substituição de exportações, anunciara o colapso do populismo e o ciclo burocrático-autoritário (19).

O sucessor escolhido por Geisel, o general João Batista Figueiredo, era um fator de continuidade do programa de abertura. Ele iniciou seu governo procurando antes de tudo legitimidade, e agindo como se estivesse em campanha para uma eleição popular e não uma mera indicação autoritária. Apresentava-se como o candidato da conciliação nacional e desfrutando, de início, de altos índices de popularidade. Essa mudança importante de estilo político se deveu em parte ao fato de o novo presidente ter escolhido um homem da "classe política" para seu principal assessor. Para Ministro da Justiça e encarregado de um novo acordo político nacional foi indicado o ex-Presidente do Senado e ex-líder do governo naquela Casa, Senador Petrônio Portella, do Piauí, um homem de cuja lealdade muitos militares duvidavam, devido a sua oposição inicial à revolução. Havia claramente um plano para a abertura, elaborado por Petrônio e pelo Ministro do Gabinete Civil, Golbery do Couto e Silva, que passava necessariamente por um fortalecimento da classe política e do Congresso, evidentemente com ênfase em sua facção conservadora.

O plano envolvia a anistia para crimes políticos (que evitasse investigações sobre os desmandos cometidos durante o regime militar), a volta dos exilados, a libertação de presos políticos, o fim do bipartidarismo plebiscitário e eleições diretas para governadores dos Estados em 1982. O resultado foi uma aproximação entre o Presidente e o Congresso, com um aumento da influência de políticos moderados e melhoria das relações entre os dois

(17) Carta do Deputado Albérico Cordeiro, convocando uma reunião dos deputados nordestinos, 16 de agosto de 1979.

(18) A vitória oposicionista ficou patente com o MDB elegendo nada menos de 16 dos 22 Senadores.

(19) Para uma análise deste processo, ver Guillermo O'Donnell. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*. Berkeley: U. of California Press, 1967.

Poderes. Além dessa agenda eminentemente política, havia uma agenda econômica que girava em torno dos aspectos mais imediatamente políticos da política econômica do governo. Esses pontos incluíam um tratamento menos repressivo para greves, melhores condições de organização sindical e uma reforma na política salarial. Da mesma forma que o governo atendia reivindicações da "classe política" quanto à liberalização do regime, procurava diminuir, através de concessões, a força do movimento sindical mais organizado.

A abertura, todavia, viria a sofrer sérios contratemplos. Com a morte inesperada de Petrônio Portella em janeiro de 1980, seguiu-se uma retomada da ascendência dos burocratas sobre os políticos. Apesar de também ser membro do Congresso, ao novo Ministro da Justiça, Deputado Ibrahim Abi-Ackel, faltavam condições pessoais para assumir o lugar de Petrônio, o que implicou num afastamento gradual entre o Presidente e a "classe política".

Um dos elementos-chave da nova estrutura multipartidária prevista por Petrônio e Golbery havia sido a formação de um partido político moderado, o Partido Popular, que deveria exercer um papel na transição para um governo civil, dando aos militares condições de negociar com uma Oposição "confiável" e não radical.

Pouco depois da morte de Petrônio, todavia, este partido foi forçado a uma reunificação com o principal partido de Oposição, o PMDB, depois de o governo ter pressionado o Congresso a aprovar uma série de casuísms eleitorais com o objetivo de garantir a vitória do novo partido oficial nas eleições para governadores de Estado, em 1982. Entre essas regras estavam o voto vinculado e a proibição de coligações partidárias⁽²⁰⁾.

Era ainda difícil para os militares e seus aliados tecnocráticos agir politicamente. Na reorganização partidária, o PDS havia sido capaz de manter uma maioria reduzida na Câmara dos Deputados, além de uma diferença mais folgada no Senado, mas ele necessitava de estabelecer coalizões e acordos em votações importantes. O Executivo, todavia, não se mostrava preparado a inevitável tarefa de fazer concessões políticas em troca de votos.

Tal flexibilidade política tornou-se ainda mais difícil com a volta de Delfim Netto a uma posição de destaque no Ministério Figueiredo e, conseqüentemente, como líder do bloco "antipolítico". Indicado, em 1980, para substituir Mário Henrique Simonsen na pasta do Planejamento, Delfim Netto voltava como virtual responsável pela condução da política econômica do governo, num período de crescentes dificuldades nesta área.

Durante o período que vai do início de 1981 às eleições de novembro de 1982, houve uma clara tentativa da parte do governo de diminuir a velo-

(20) Para uma visão atual sobre esses casuísms, ver DAVID FLEISCHER, "Eleições e Democracia no Brasil", *Humanidades*, ano III, agosto/outubro de 1986, p. 84.

cidade do processo de abertura. Preocupados com o que percebiam como transformações excessivamente radicais, grupos de extrema-direita, ligados aos órgãos de segurança, haviam começado a se fazer presentes no cenário político, com uma série de atentados, dos quais o mais importante foi o perpetrado em 31 de abril de 1981, no Riocentro.

O General Golbery pressionou o governo para permitir uma investigação sobre o incidente, mas o grupo mais radical dentro do Exército foi mais forte, o que levou Golbery ao isolamento político e à demissão, em agosto. Para substituí-lo, Figueiredo nomeou seu antigo colega no gabinete de Médici, João Leitão de Abreu. O novo ministro, um jurista e não um político, merecia a desconfiança da "classe política", como arquiteto que fora do mais repressivo governo do ciclo militar. Além disso, Leitão de Abreu demonstrou desde logo que sua prioridade não era o avanço da abertura, mas a manutenção do controle do Estado sobre o processo político.

Em face dessa nova situação, dissidentes do PDS juntaram esforços com a Oposição para derrotar o governo no Congresso na questão das sublegendas para as eleições para os governos de Estado. O resultado desta derrota foi a polarização do voto entre governo e Oposição, e, em conseqüência, levou à derrocada do plano da abertura. Outra conseqüência deste fato foi uma mudança no discurso político do Presidente: Figueiredo "voltou aos quartéis". Em diversas ocasiões ele já fizera comentários desabonadores em relação aos políticos, tais como "o povo brasileiro não merece os políticos que tem (...) encontramos em todos uma ambição pessoal constante, a defesa dos próprios interesses e uma falta de amor pelo país" (21). Politicamente isolado, Figueiredo sofria agora uma crise de legitimidade.

O Congresso foi capaz de aumentar sua influência sobre o sistema político, bem como seu controle sobre a agenda da abertura. Em diversas áreas, como a política industrial e salarial, o papel decisório do Legislativo foi substancialmente aumentado.

O Legislativo e a política de informática: a conjunção das funções legitimadora e decisória

Um bom exemplo desse aumento do papel do Legislativo na política governamental foi a política nacional de informática. O governo havia reconhecido a necessidade de uma política coerente no setor da informática, mas medidas como a reserva de mercado para minicomputadores, aprovada em 1976, deram origem a um debate sobre a matéria, primeiro dentro da burocracia e mais tarde envolvendo o Congresso. O papel congressual foi sendo incrementado na medida em que o processo de abertura política evoluía (22).

(21) *VEJA*, 8 de agosto de 1984.

(22) Para um trabalho que discute a natureza da política adotada e apresenta o papel do Congresso na mesma, ver Cristina Tavares e Milton Seligman. *Informática, o Desafio do Século XXI*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1984.

No início, o Legislativo não estava em condições de dar uma contribuição efetiva para a política, mas tão-somente apresentar projetos de lei chamando a atenção do Executivo para determinadas facetas da política. Essa era formulada pela tecnocracia e por militares, principalmente ligados à "comunidade de informações".

Neste período, havia um alto grau de concordância, no seio do Executivo, acerca da política a ser seguida, e em consequência, o Congresso não teve condições de intervir. Com a criação da Secretaria Especial de Informática em 1979, com um mandato amplo de coordenar a política do setor, criou-se uma séria área de atrito entre SEI e o Ministério das Comunicações, que também atuava no setor, com políticas diferentes e mesmo opostas numa série de questões-chave, como o relacionamento com as empresas multinacionais. Setores mais ligados ao capital estrangeiro tinham objeções quanto à reserva de mercado, enquanto a esquerda discordava do excessivo papel desempenhado pelos órgãos de informações no setor.

Assim, a SEI sentiu a necessidade de apoio político para suas posições, e esse apoio só podia ser conseguido no Congresso. Para tanto, o órgão começou a contactar parlamentares nacionalistas que sabia simpáticos à reserva de mercado. Essa necessidade de legitimação foi um fator crucial para explicar a evolução da política de informática, e o processo que fez com que o Congresso viesse a participar efetivamente da formulação de uma política fundamental para o desenvolvimento industrial do País.

Quando o Executivo necessitou de legitimação do Congresso para uma área específica de política econômica, a versão final desta política foi diversa daquela que o Executivo havia proposto. O Congresso adicionou importantes mecanismos ao projeto finalmente original, com o objetivo de controlar a atuação do Executivo e diminuir sua margem de discricção em relação à política.

Em julho de 1984, o Executivo enviou ao Congresso um projeto de lei detalhando afinal sua política no setor⁽²³⁾. O projeto institucionalizava a reserva de mercado, mas mantinha a SEI dentro da órbita do Conselho de Segurança Nacional. Uma Comissão composta de altos funcionários do Executivo supervisionaria o trabalho da SEI, que assim não teria sua autonomia limitada por qualquer esquema de controle externo à burocracia.

Duzentos e sessenta e uma emendas foram apresentadas ao projeto de lei do governo, sendo que setenta e duas foram finalmente aproveitadas pelo relator, Senador Virgílio Távora (PDS-CE), que apresentou um substitutivo alterando substancialmente a proposição, principalmente no que respeita à subordinação da SEI à presidência e não mais ao CSN⁽²⁴⁾. As preocupações

(23) O projeto deu origem à Lei nº 7.232, de 29 de outubro de 1984, publicada no *Diário Oficial*, 29 de outubro de 1984, p. 15.842.

(24) O Substitutivo e o Parecer do Relator foram publicados no *Diário do Congresso Nacional*, 29 de setembro de 1984, p. 2.287.

do Congresso foram especificamente na área de fiscalização e controle sobre o órgão que deveria formular a política de informática e como este deveria ser controlado.

Uma vez chamado a contribuir, o Congresso não se limitou ao que havia sido proposto, mas introduziu novos aspectos na política. O processo de legitimação não funciona numa única direção, aquele que legitima exige, em contrapartida, concessões políticas em troca do serviço que presta.

Instrumentos da ação legislativa

Durante o regime militar, diferentes instrumentos foram usados pelo Congresso brasileiro para levar o Executivo a discutir e, freqüentemente, a alterar sua política. Alguns foram empregados desde o início do período autoritário, quando a capacidade de atuação do Congresso era extremamente limitada, sendo que outros foram sendo empregados na medida em que a instituição ia readquirindo autonomia e prestígio. Entre estes instrumentos estavam discursos, projetos de lei, requerimentos de informação, entrevistas à imprensa, seminários e trabalho das comissões permanentes e de inquérito.

Os parlamentares apresentaram numerosos projetos de lei durante todo o período do regime militar, mesmo sabendo que uma percentagem ínfima desses seriam aprovados. Essa situação seria alterada com a volta ao governo civil: em 1985, dos 390 projetos aprovados, nada menos de 290 foram apresentados por congressistas (25).

Cabe-nos, todavia, indagar qual a razão desta constante, mas aparentemente infrutífera, atividade parlamentar. Um número extremamente alto de projetos de lei são apresentados todos os anos no Congresso. De 1979 a 1985, por exemplo, apenas na Câmara foram apresentados uma média anual de mais de 2.100 projetos (26). Projetos de lei, no Brasil e em outros parlamentos, só indiretamente são instrumentos de política nacional. As proposições servem a uma variedade de objetivos, entre os quais informar o Estado e a sociedade civil dos pontos de vista de determinados parlamentares e do Congresso como um todo. Ocorreu, na verdade, uma espécie de "legislação indireta". Muitas destas políticas alternativas foram posteriormente incorporadas à política do governo na medida em que eram consideradas adequadas pelo Executivo, com a vantagem de já haverem sido discutidas e ser possível identificar reações favoráveis e desfavoráveis às mesmas.

Outro papel importante do Congresso estava ligado à educação das elites políticas. O Legislativo patrocinou a realização de inúmeros seminários durante o período autoritário, como meio de educar a instituição e o público sobre determinadas políticas, na medida em que os depoimentos e os

(25) Câmara dos Deputados, *Relatório da Mesa Diretora*, 1985.

(26) *Ibid.*

debates eram publicados e distribuídos. Apesar dessas atividades serem diferentes das comissões de inquérito, elas pretendiam chegar a conclusões e recomendações específicas quanto a políticas a serem adotadas. Os debates, além disso, serviram para forçar o Executivo a explicar publicamente suas posições, dando aos burocratas oportunidade para esclarecer, em público, diferenças de orientação. Tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado realizaram diversos seminários sobre a política nacional de informática, e o trabalho da COCENE teve exatamente este formato.

Outro instrumento foi a apresentação de pedidos de informação ao Executivo, com o objetivo de enfatizar preocupações de parlamentares quanto a determinadas políticas. Embora freqüentemente respondidos com evasivas pelo Executivo, os requerimentos muitas vezes deram origem a esclarecimentos de políticas. Além disso, os congressistas atuavam em cooperação com a imprensa, visando mobilizar a opinião pública em apoio a certas posições. Mesmo durante o período mais duro da censura, durante o governo Médici, essa cooperação entre os parlamentares e os meios de comunicação funcionou bastante bem, já a censura ao noticiário oriundo do Congresso era menos severa que aquele surgido de outras fontes.

As comissões temporárias e permanentes realizaram com freqüência sessões sobre aspectos da política governamental, sempre com ampla cobertura da imprensa. Um tipo comum de comissão temporária é a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI). Extremamente atuante antes do golpe, as CPIs tiveram sua autonomia e âmbito de atuação limitados pelo novo regime⁽²⁷⁾. As comissões permanentes discutiam assuntos de forma mais objetiva com o propósito de estabelecer uma orientação a ser seguida. Ministros e outras autoridades foram constantemente chamados a depor nas comissões de ambas as Casas. Com a abertura política, o trabalho das comissões foi bastante intensificado, realizando-se grande número de inquéritos sobre atividades do governo, que, se não levaram, via de regra, a identificação de culpados por problemas administrativos, serviram como elemento fundamental no processo de deslegitimação do regime militar.

O avanço da sociedade política

As eleições de 1982 foram cruciais para o processo de abertura, na medida em que estavam em jogo, além da legitimidade do próprio sistema de poder, um terço das cadeiras do Senado, a totalidade da Câmara dos Deputados, as assembleias legislativas e os governos estaduais. Com vistas a assegurar uma vitória na eleição, o governo pressionou o Congresso para a aprovação de uma legislação eleitoral que incluía a vinculação total dos votos, a proibição de coalizões partidárias e, o que era talvez a sua característica mais importante, praticamente impedia o acesso da Oposição ao rá-

(27) Segundo o artigo 30 da Constituição aprovada durante o governo militar, apenas cinco CPIs podem funcionar a um só tempo, e suas atividades devem-se limitar à capital federal.

dio e televisão ⁽²⁸⁾. O governo desenvolvia aqui uma dupla estratégia: por um lado, pretendia forçar uma “paroquialização” da eleição, com o objetivo de beneficiar o PDS, que se organizara em maior número de Municípios ⁽²⁹⁾ e por outro, aumentar a força do partido no Nordeste, região que o alto índice de pobreza absoluta tornava especialmente suscetível à uma política de clientela ⁽³⁰⁾.

Essa estratégia, todavia, foi apenas parcialmente bem-sucedida. O PDS perdeu sua maioria na Câmara dos Deputados, ficando a cinco votos da maioria absoluta, enquanto no Senado, a maioria oficial era garantida apenas pelo instituto dos senadores “biônicos” eleitos em 1978 ⁽³¹⁾. O desempenho da Oposição foi ainda melhor nas eleições para os Executivos estaduais, vencendo nos principais Estados, como São Paulo, Minas e Rio de Janeiro. Nada menos de 75% do Produto Interno Bruto brasileiro passou a ser oriundo de Estados controlados pela Oposição. Estabeleceu-se, como resultado deste fato, uma situação que foi referida por JUAN LINZ como uma “diarquia”, uma forma de governo onde dois níveis do Executivo dispõem de formas diversas de legitimidade ⁽³²⁾.

O que estava realmente em disputa era o controle do Colégio Eleitoral ⁽³³⁾ que deveria escolher o próximo presidente, já que os governadores dos Estados detinham muito pouco poder para que viessem a significar uma ameaça real ao regime burocrático-militar. Após a eleição de 1982, o PDS tinha 361 votos no Colégio Eleitoral, uma reduzida maioria de 32 votos. Em novembro de 1984, esta maioria se reduzira a 248 votos, na medida em que os deputados e senadores dissidentes abandonavam o partido em função da disputa pela indicação do candidato do partido à Presidência, e juntavam-se à Oposição.

Figueiredo mostrou-se incapaz de fazer valer sua autoridade sobre o processo sucessório. Nenhuma reforma ministerial foi implementada, com vistas a aumentar o apoio ao governo no Congresso: os únicos parlamentares que compunham o ministério era Abi-Ackel (Justiça), César Cals (um

(28) Esta proibição se devia à permanência de um dos instrumentos mais eficazes do regime autoritário: a Lei Falcão, que efetivamente eliminava a propaganda política nos meios de comunicação de massa.

(29) O PDS possuía diretórios organizados em todos os municípios, uma penetração que nenhum outro partido dispunha na época.

(30) O Nordeste com apenas 23% dos votos nas eleições de 1982, elegera 39% do Senado e 31% da Câmara e 33% do Colégio Eleitoral que deveria escolher o sucessor de Figueiredo.

(31) Para os resultados e significação desta eleição ver DAVID FLEISCHER, “Eleições e democracia no Brasil — transição ou transformismo?” *Humanidades*, n. 10, ano III, agosto/outubro de 1986, p. 84.

(32) Citado por ALFRED STEPAN, *Os Militares: Da Abertura à Nova República*, op. cit., p. 74.

(33) O Colégio Eleitoral, de acordo com a Constituição de 1969, era composto pelos Senadores, Deputados federais e seis “representantes do partido majoritário na Assembléia Legislativa”.

Senador “biônico” do Ceará, o Ministro das Minas e Energia) e, em 1983, Murilo Badaró outro Senador eleito indiretamente por Minas Gerais, indicado para o Ministério da Indústria e Comércio.

Os “candidatos populares” do partido oficial, i.e., aqueles que apareciam nas pesquisas de opinião, eram o Vice-Presidente Aureliano Chaves e o Ministro Hélio Beltrão. Ambos foram claramente vetados por Figueiredo, cuja popularidade nestas mesmas pesquisas atingia o seu ponto mais baixo⁽³⁴⁾. O Presidente negava repetidamente que estivesse tentando permanecer no cargo após o final de seu mandato de seis anos: “Eu ficarei apenas se o povo vier até os portões do Palácio do Planalto e me implorar”, disse ele ao líder do PDS na Câmara dos Deputados, Nelson Marchezan, a 6 de junho de 1984⁽³⁵⁾. Todavia, o nível de confusão aparentemente deliberada que o Presidente trouxe ao processo sucessório tende a tirar credibilidade a esta posição, já que, apesar destas declarações, o Presidente, através de seus correligionários políticos, tentava articular uma alteração das regras que lhe permitisse a prorrogação de seu mandato de seis anos, em dois ou mesmo quatro anos.

Em outubro de 1983, a coalizão PDS-PTB, que dava apoio político ao governo na Câmara dos Deputados foi rompida devido às disputas sobre a política salarial do governo. O governo enfrentava sérias dificuldades na aprovação das medidas de austeridade determinadas em seus acordos com o Fundo Monetário Internacional. Mais uma vez, o Presidente tentou resolver problemas políticos com métodos militares, e usou os poderes excepcionais que lhe eram garantidos pela Constituição para pressionar o Congresso, colocando Brasília sob estado de emergência quando o Legislativo votava a política salarial. Não obteve, todavia, sucesso, e a proposta do governo saiu derrotada.

A Oposição decidiu iniciar uma campanha nacional em prol das eleições diretas para o sucessor de Figueiredo. Esta campanha estava destinada a ser a maior mobilização política na história do País. Um deputado da Oposição, Dante de Oliveira, havia apresentado uma emenda à Constituição determinando a realização de eleições diretas para Presidente da República, a 15 de novembro de 1984. Durante os dois meses da campanha popular, intitulada “Diretas-já”, realizaram-se os maiores comícios populares já promovidos, reunindo nada menos de um milhão de pessoas no Rio de Janeiro, e 1,5 milhões em São Paulo⁽³⁶⁾.

(34) De acordo com o instituto Gallup, o índice de popularidade do Presidente caiu de 15 pontos positivos, no início de 1979, para 19 pontos negativos em 1980 e 13 negativos em 1981.

(35) DIMENSTEIN, Gilberto, NEGREIROS, José, NOBLAT, Ricardo, LOPES Roberto e FERNANDES, Roberto. *O Complot que Elegeram Tancredo*. Rio de Janeiro, Editora JB, 1985, p. 30.

(36) A mobilização pública pareceu impressionar mesmo o Presidente Figueiredo, o qual, durante uma visita à África, em novembro de 1983, declarou publicamente: “Eu gostaria de realizar eleições diretas, mas o PDS não me deixa.”

Em abril, no momento em que o Congresso se preparava para votar a emenda, o governo decretou uma vez mais medidas de emergência em Brasília. A pressão foi bem sucedida, então, e a emenda não alcançou a necessária maioria de dois terços por uma diferença de 52 votos⁽³⁷⁾. Todavia, a legitimidade havia sido totalmente retirada do Executivo, e nada mais lhe restava, senão a força das armas para manter-se no poder.

Políticos dissidentes do PDS, encabeçados pelo Vice-Presidente Aureliano Chaves e pelos Senadores José Sarney e Marco Maciel aliaram-se à Oposição em julho de 1984. A coalizão daí resultante, denominada Aliança Democrática, decidiu apresentar uma chapa à eleição presidencial indireta, encabeçada por Tancredo Neves e tendo José Sarney como candidato a Vice.

Tancredo Neves foi capaz de convencer os principais líderes militares de que era um candidato “seguro” e não radical. Radicais de direita na área militar organizaram uma campanha contra sua candidatura, mas o Alto Comando deixou claro que o Exército não interferiria para impedir uma vitória oposicionista no Colégio Eleitoral⁽³⁸⁾. O apoio a Tancredo representou “a maior coalizão de elite da história do Brasil”⁽³⁹⁾. Assim, a 15 de janeiro de 1985, Tancredo Neves foi eleito Presidente com 309 votos da Oposição (apenas o PT se absteve), além de 171 de representantes do PDS. Seu oponente, Paulo Maluf, recebeu meros 180 votos.

A Nova República

Apesar do entusiasmo popular por ela gerado, a “Nova República” desde logo pareceu extremamente semelhante ao regime do período 1946-64, com formas democráticas, mas controles políticos e sociais efetivamente exercidos pela oligarquia. Na véspera da posse, a 15 de março, Tancredo Neves adoeceu gravemente, foi hospitalizado e sofreu uma operação de emergência, o que permitiu que Sarney, um dos políticos mais identificado com os militares, o sucedesse temporariamente e depois permanentemente à Presidência.

O Ministério empossado a 15 de março havia sido previamente escolhido por Tancredo Neves. Não restara a Sarney qualquer escolha, a não ser aceitá-lo, inclusive devido ao fato de esperar que o Presidente eleito fosse assumir o cargo dentro de pouco tempo e, eventualmente, reverter decisões tomadas pelo seu vice. Ademais, o Gabinete representava efetivamente a coalizão política que dera apoio à eleição indireta.

(37) Dos 479 deputados, 298 votaram a favor da emenda, 65 contra, 113 não estavam presentes e 3 se abstiveram.

(38) Como um almirante havia afirmado em conversa com Henry Kissinger, então em visita ao Brasil, em 21 de setembro, “As Forças Armadas não estão dispostas a agir como uma “guarda pretoriana”, citado por Dimerstein, *et al.*, p. 178.

(39) José Alvaro Moisés, numa conferência realizada na reunião da ANPOCS, Aguas de São Pedro, outubro de 1984.

Ausente Tancredo, o Congresso tentou ocupar o vácuo de poder causado por uma Presidência fraca. Houve numerosos exemplos de decisões tomadas pelo Congresso, mesmo contra as posições expressas do Poder Executivo. Estas decisões eram tomadas pelo Congresso, mesmo se a agenda política era determinada pelo Presidente, devido ao fato de a Constituição elaborada pelos militares não haver sido alterada e, em consequência, o Congresso não poder apresentar iniciativas numa série de áreas, como a política econômica, por exemplo.

Mesmo nesta área, são diversos os exemplos deste novo perfil do Legislativo. Em maio, o Congresso foi chamado a decidir sobre o saneamento financeiro de dois bancos, o Sul-Brasileiro e o Habitasul. Opondo-se à política expressamente definida pelo Executivo, o Congresso transformou estas instituições em um banco oficial e forçou o novo banco a manter o emprego de seus funcionários⁽⁴⁰⁾.

Durante os primeiros meses do novo regime, importantes mudanças foram efetuadas na legislação eleitoral, inclusive com o fim das sublegendas e da fidelidade partidária, novas regras garantindo o livre acesso dos candidatos ao rádio e à televisão, eliminação dos limites à organização partidária, permitindo a legalização do Partido Comunista, eleições diretas em novembro de 1985 para prefeitos em 201 cidades, entre as quais as capitais dos Estados e os Municípios denominados de "segurança nacional", eleições diretas para o sucessor de Sarney, com a utilização de um sistema de eleições em dois turnos⁽⁴¹⁾.

Quando o Legislativo examinava a legislação referente à propaganda eleitoral⁽⁴²⁾, a Associação das Empresas de Rádio e Televisão (ABERT) apoiou uma versão do projeto que permitia a propaganda nos meios de comunicação de massa, mas que fazia com que os candidatos e os partidos fossem responsáveis pelo pagamento às emissoras pelo tempo utilizado, ao invés desse ser cedido gratuitamente, como mandava a legislação anterior. A proposta da ABERT, que havia sido aceita pela liderança da maioria após intensas pressões, foi derrotada em plenário⁽⁴³⁾.

O resultado foi uma campanha da imprensa que apresentou à opinião pública uma imagem extremamente negativa do Congresso. A questão por que jornalistas individualmente, muitos dos quais eram bastante próximos dos políticos (e inclusive com empregos em tempo parcial na burocracia

(40) *VEJA*, 15 de maio de 1985, p. 68.

(41) *VEJA*, 15 de maio de 1985, p. 20.

(42) A antiga norma reguladora da propaganda eleitoral (a Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974), havia sido alterada pelo regime militar em 1977, através de uma lei que se tornou conhecida pelo nome do Ministro da Justiça do governo Geisel, Armando Falcão, e que proibia o acesso ao rádio e à televisão aos candidatos, que a Oposição havia utilizado tão eficazmente na campanha eleitoral de 1974.

(43) *FLEISCHER*, op. cit., p. 208.

do Legislativo), engajaram-se nesta campanha não pode ser adequadamente respondida aqui. Todavia, uma razão possível será o sentimento oposicionista de muitos membros da imprensa, que consideravam o Congresso como dominado por políticos conservadores. Esta visão é bem clara nas acusações formuladas pela imprensa de que “os membros do Parlamento, eleitos em 1982, eram o produto da velha República, escolhidos num período em que o voto ainda estava rigidamente controlado pelos militares” (44).

A imprensa, que se havia aliado com o Congresso, na luta contra o governo militar, engajava-se numa campanha contra seu antigo aliado. Os primeiros tiros desta batalha foram desferidos no final de junho, com a publicação de diversas fotografias de parlamentares votando duas vezes no sistema de votação eletrônica da Câmara (45). Os acusados alegaram que haviam apenas votado por colegas que não estavam presentes.

A campanha de deslegitimação aumentou de intensidade, baseada em três acusações principais: fraude, absenteísmo e paroquialismo. As relações entre o Congresso e a imprensa deterioraram-se ainda mais. “Uma das alianças mais tradicionais na política brasileira, entre o Congresso e a imprensa, está ameaçada”, afirmou a revista *VEJA*.

O Congresso em retirada

O resultado desta campanha foi uma “retirada institucional” do Congresso, durante os últimos meses de 1985 e um fortalecimento da Presidência, na medida em que Sarney tentava preencher o vazio de poder em Brasília. Já que a sua única fonte de poder era a legitimidade que lhe conferia o voto popular, a campanha de deslegitimação atingiu o Congresso de modo especialmente forte, e num ponto extremamente sensível.

A principal razão por que o Congresso não foi capaz de defender a posição de força que adquirira nos primeiros seis meses da Nova República parece ter sido o fato que o Legislativo, no Brasil, não dispunha de instrumentos de institucionalização (46), e, portanto, não estava preparado para fazer frente ao Executivo. Este poder dispõe da cobertura de uma burocracia permanente (47), e capaz de enfrentar pressões externas de modo muito mais efetivo do que o Congresso.

Mesmo com a campanha da imprensa, tivesse o Congresso sido capaz de construir-se como instituição, sua capacidade de resistir ao processo de deslegitimação teria sido muito maior. Existem muitas razões para esta falta

(44) “O que passou passou”, *ISTO É*, 26 de junho, 1985, p. 23.

(45) “Com a boca na botija”, *VEJA*, 19 de junho, 1985, p. 26.

(46) Para uma discussão do papel do “institution building”, ver HUNTINGTON, *op. cit.*, pp. 12-90.

(47) Para um retrato do papel da burocracia permanente, ver “O Poder Oculto”, *VEJA*, 10 de março de 1985, p. 281.

de institucionalização, mas o fato principal está ligado a uma liderança institucional extremamente fraca, resultado deliberado de uma série de "reformas" levadas a efeito pelo Executivo durante o regime militar, nas normas internas do Congresso⁽⁴⁸⁾.

Este enfraquecimento da liderança institucional do Legislativo brasileiro foi o resultado de um esforço empreendido pelo regime militar para impedir que o Congresso assumisse uma postura institucional assertiva, num momento em que o regime necessitava do Congresso como instrumento de sua própria legitimidade.

Não era permitida a reeleição para a Presidência de qualquer das Casas, e a rotação da liderança também foi introduzida no nível das Comissões. Como resultado, passou a não ser mais possível o surgimento de uma especialização entre os parlamentares, um elemento-chave para a institucionalização⁽⁴⁹⁾. Além disso, criou-se uma clara separação entre a liderança política (representada pelos líderes dos partidos) e a liderança institucional (a "Mesa"). Enquanto a primeira dispunha de influência no processo legislativo, a liderança institucional, separada daquela, detinha o controle sobre os recursos financeiros, organizacionais e humanos, da instituição. Esta divisão enfraqueceu sobremaneira ambas as posições. É importante notar-se, neste contexto, que quando a instituição procurou fortalecer-se, durante a Nova República, a concentração de atribuições nas mãos do Presidente da Câmara, do PMDB e, posteriormente, da Assembléia Nacional Constituinte, Deputado Ulysses Guimarães, foi uma consequência natural, embora constantemente criticada pela imprensa.

Incapaz de fortalecer-se efetivamente como instituição, o Congresso não resistiu às pressões do ambiente, e não foi capaz de manter a percepção, por parte da opinião pública, de sua legitimidade. O Legislativo bateu em retirada, e perdeu boa parte da influência que adquirira na elaboração das políticas de governo, durante o final do regime militar e o primeiro ano do novo regime.

A expectativa do poder não foi seguida por um poder institucional real e os avanços aqui referidos foram seguidos por uma retirada, que culminou com a derrota da proposta de adoção do parlamentarismo na Constituinte, em março de 1988. Todavia, a necessidade imperiosa da institucionalização, com a resolução dos problemas acima referidos, aparece claramente como o ponto crucial do desenvolvimento do Legislativo brasileiro.

(48) O significado destas reformas é analisado por ABDO I. BAAKLINI, "Legislative Reforms in the Brazilian Chamber of Deputies", in ABDO I. BAAKLINI and JAMES J. HEAPHEY, *Comparative Legislative Reforms and Innovations*. Albany, State University of New York at Albany Press, 1977, p. 230.

(49) Ver NELSON W. POLSBY, "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives", in HERBERT HIRSCH e M. DONALD HANCOCK, (eds.). *Comparative Legislative Systems: A Reader in Theory and Research*. New York, The Free Press, 1971, pp. 188-221.