



# PODERES DO ESTADO: O EXECUTIVO FORTE

Getúlio Carvalho

*Subdiretor de Pesquisa da Escola Brasileira de Administração  
Pública da Fundação Getúlio Vargas, e Doutor em Ciência Política e  
Administração Pública pela Universidade de Connecticut.*

## INTRODUÇÃO

O tema tratado neste artigo é de particular relevância nos dias atuais, quando se procura redistribuir as responsabilidades pela condução dos negócios públicos, sem prejuízo da expansão econômica do País. Ao discutir-se esse tema, concebe-se o desenvolvimento nacional segundo esferas distintas, evitando-se o erro, comum em vários trabalhos de ciências sociais, de associar o progresso no campo econômico ao aprimoramento democrático do regime. A curto e médio prazos, desenvolvimento econômico e estabilidade política não são necessariamente sinônimos. Constituem objetivos nacionais específicos, não raro conflitantes, como se verá adiante.

Com efeito, mesmo no campo político, devem-se registrar tensões entre as medidas que visam a alcançar objetivos tais como paz social e democracia. A manutenção da ordem, fundamental para o gozo das liberdades civis, nem sempre se coaduna com medidas destinadas a fomentar a participação política e a necessá-

ria competição dela decorrente. Em países de economia frágil, o sistema político encontra maiores dificuldades para atender às demandas geradas por novos atores, por ser relativamente baixa sua capacidade de extrair recursos de toda ordem (desde tributos até legitimidade), ocorrendo assim conflitos adicionais. Desta forma, os efeitos de uma maior participação, ou competição, na arena política podem complicar o exercício da autoridade governamental, pondo em risco a paz social e a ordem.

Desfazendo-se, assim, noções simplistas, parte-se para a análise das instituições governamentais brasileiras, dando-se ênfase ao relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo no mundo de hoje. Como notará o leitor, será necessário neste trabalho questionar certas premissas, integrantes da chamada sabedoria convencional, para que se lance luz sobre o processo político brasileiro. A primeira delas, já descartada nos parágrafos anteriores, refere-se à crença de que no bojo do desenvolvimento econômico viria inevitavelmente uma maior participação dos cidadãos no processo decisório. Uma segunda premissa, que se desenvolverá adiante, claudica por confundir modernização com o inelutável fortalecimento do Poder Legislativo.

O processo de desenvolvimento do País tem implicado o fortalecimento do Poder Executivo — e dele também decorrido — às expensas do Poder Legislativo. Será este fato característico do Brasil, ou a manifestação de um padrão observável na experiência de países mais desenvolvidos? Para fazer face a esta questão, será necessário discorrer sobre a chamada Teoria da Divisão dos Poderes e verificar com que sucesso se tem dado sua aplicação em áreas subdesenvolvidas e, sobretudo, em países que já alcançaram a era pós-industrial. Após tal discussão, far-se-á uma análise do comportamento do Legislativo brasileiro durante e após a vigência da Constituição de 1946. Ver-se-á que, com o advento dos regimes militares em 1964, acelerou-se o processo de planejamento da economia nacional, reduzindo-se, paralelamente, a atuação parlamentar.

## DIVISÃO DE PODERES: A TEORIA

Embora tenham pensadores clássicos, como Platão e Aristóteles, sugerido a combinação de várias instituições — nos seus dias, "constituições" — como forma de evitar o mal crônico da instabilidade política (achando-se contribuições semelhantes nos escritos de Políbio e de Cícero), é com John Locke e Charles-Louis de Secondat, Barão de Montesquieu, que se formulou a doutrina da separação dos poderes.

As obras políticas de John Locke dirigiram-se contra as correntes favoráveis à teoria do direito divino do monarca, cujo porta-voz mais conhecido era Robert Filmer, opondo-se também ao absolutismo, proposto por Thomas Hobbes como o único antídoto eficaz no tratamento da instabilidade política e da guerra civil. Tendo sido Locke o principal inspirador dos Líderes responsáveis pela Revolução Americana (1776) e por terem procurado os países latino-americanos importar dos Estados

Unidos (e da França) suas principais instituições políticas, cumpre tecer alguns comentários sobre seus escritos.

No segundo de seus Dois Tratados sobre o Governo Civil, Locke apresenta o que se tornaria a fonte das premissas básicas da política liberal. Ao atacar o monarca absoluto, Locke afirma que toda a sociedade estaria sujeita às suas paixões, se lhe fosse atribuída, além de dirigir, a função de julgar. Em matérias de seu interesse pessoal, o monarca julgaria em detrimento do bem comum e em prejuízo da sociedade.

O contrato social prescrito por Locke teria como base o consentimento popular, por ser cada homem senhor de si e de sua propriedade. Por convenção, o cidadão delegaria sua própria autoridade à sociedade e não a um indivíduo (como queriam Filmer e Hobbes), ou a um grupo de indivíduos. Criar-se-ia, desta forma, a figura do soberano democrático, cujas decisões se sujeitariam ao voto de maioria dos cidadãos. O propósito de Locke era, portanto, manter a ordem, a paz e a propriedade (através da autoridade do monarca), sem, contudo, permitir o estabelecimento do arbítrio como forma de governo.<sup>1</sup>

Como William T. Bluhm observou acertadamente, Locke propôs uma combinação de fatores opostos: energia na condução dos negócios públicos a fim de preservar a paz e o direito à propriedade e, ao mesmo tempo, limitações constitucionais às iniciativas do governo. Tais limitações seriam traduzidas mediante referendo, ou através de assembleias, onde os representantes do povo decidiriam majoritariamente. O poder destes representantes seria indelegável, devendo suas decisões ser promulgadas como leis permanentes que se aplicariam a todos os cidadãos.<sup>2</sup>

Locke previu, ainda, que os legisladores se submetessem a eleições periódicas, atuando em assembleia apenas durante parte do ano. Prescreveu, além disso, que aqueles que elaborassem as leis não as executassem. Em suas próprias palavras:

O poder legislativo é o que tem o direito de estabelecer como se deverá utilizar a força da comunidade no sentido da preservação dela própria e de seus membros. Como se tem de pôr constantemente em prática as leis, que devem continuar em vigor, mas que se podem elaborar em curto prazo, não há necessidade de manter-se tal poder permanentemente em exercício, pois não teria no que se ocupar.<sup>3</sup>

Sua conclusão, portanto, era a de que as pessoas que elaboram as leis "não tenham nas mãos a faculdade de pô-las em prática", pois poderiam "mudá-las durante sua execução" em proveito próprio. Um "poder permanente" deveria "acompanhar a execução das leis que se elaboram e ficam em vigor".<sup>4</sup>

Além de ser o "poder permanente", o Executivo exerceria, concomitantemente, a "função federativa", cabendo-lhe fazer a paz e a guerra, bem como conduzir as demais atividades de caráter internacional.<sup>5</sup> Apesar destas prerrogativas,

o Executivo não poderia sobrepor-se ao Legislativo, suprema autoridade no sistema político prescrito por Locke. Ao contrário do que ocorrera no período Tudor, não haveria neste sistema lugar para o equilíbrio entre os poderes, pois as prerrogativas do Monarca estariam sujeitas às restrições que lhe impusesse o Parlamento. Neste sentido, as funções executivas e "federativas" subordinar-se-iam às decisões finais do Legislativo.<sup>6</sup>

Montesquieu, ao publicar, em 1748, seu *Do Espírito das Leis*, iria preconizar um sistema político baseado na divisão de poderes equilibrados. Seu objetivo era a preservação da liberdade, que não via assegurada pelo parlamento soberano proposto por Locke, mas através de instituições distintas e interdependentes. São suas palavras:

Quando se reúnem numa mesma pessoa, ou numa mesma assembléia, o Poder Legislativo e o Executivo, não há liberdade, pois o mesmo monarca ou a mesma assembléia poderão formular leis tirânicas para implementá-las tiranicamente. Se o poder de julgar não se mantiver separado do Poder Executivo e do Legislativo, também não haverá liberdade.<sup>7</sup>

A ironia contida no sistema proposto por Montesquieu reside na sua semelhança não com o regime político que ele conheceu na Inglaterra, entre 1729 e 1731, mas com as instituições governamentais vigentes naquele país durante a Idade Média. Efetivamente, à Revolução Gloriosa de 1688 sucedeu o Acordo (*Settlement*) de 1689, pelo qual as facções rivais, Whigs e Tories, formalizaram um novo regime político, diferente de todos os demais. Tratava-se de um regime caracterizado pela estabilidade de suas instituições, imune a golpes, revoltas e usurpações. O Acordo institucionalizou o processo de transmissão do poder, assegurando-se, mutuamente, às facções rivais o direito de fazer parte da elite governamental. Mais importante que a concentração de poderes nas mãos do Parlamento foi a criação, na Inglaterra, do primeiro regime representativo-consensual de que se tem notícia.<sup>8</sup>

A concentração de poderes representou, entretanto, um notável passo para a modernização das instituições políticas inglesas, pois foi decorrência do estabelecimento de um regime até hoje marcado pela institucionalização do processo sucessório. Ao absolutismo vigente no continente europeu respondeu a Inglaterra com a supremacia do Parlamento. Foi o caminho encontrado pelos ingleses para evitar os horrores da guerra civil, que atormentaram o país no Século XVII. Ao monarca absoluto, proposto por Hobbes, contrapôs-se, de fato, a legislatura soberana e incontestável, preconizada por Locke.

Neste sentido, a proposta de Montesquieu representava um retrocesso. A Inglaterra dos poderes políticos distintos e equilibrados era a do século XVI, da qual as colônias norte-americanas copiariam as instituições. Era um país notável pela sua harmonia (sobretudo após a restauração da paz religiosa por iniciativa de Elisabete J), em profundo contraste com as guerras civis que assolavam a França (1562-1589). Naquele clima de consenso, fora possível manter um equilíbrio entre a Coroa e o Parlamento. Este equilíbrio iria romper-se ante os conflitos sociais e

religiosos ocorridos no século seguinte. Para solucioná-los, acabaram os ingleses sujeitando a Coroa aos desígnios do Parlamento. Ao desequilíbrio social correspondeu o desequilíbrio entre os poderes políticos.<sup>9</sup>

As instituições políticas inglesas, exportadas para as colônias norte-americanas antes do Acordo de 1689, criaram lá raízes no período que precedeu a Guerra da Independência. Como observou Samuel P. Huntington, a independência já encontrou os norte-americanos de posse de instituições políticas adequadas às suas necessidades.<sup>10</sup>

## DIVISÃO DE PODERES: A PRÁTICA

De fato, as instituições políticas adotadas pelas colônias norte-americanas durante o período Tudor se coadunavam com as condições peculiares da nova nação: terra abundante, inexistência de barreiras sociais (entre os brancos) intransponíveis, consenso entre os membros da elite política. Mostrou-se desnecessário, portanto, concentrar a autoridade para fazer face a sérios problemas econômicos e sociais. Como a nova nação já nascera moderna, não se fez imperioso atribuir soberania a uma determinada instituição — à Coroa, como no Continente Europeu, ou ao Parlamento, como na Inglaterra — para modernizá-la.<sup>11</sup>

Os Estados Unidos, como a Inglaterra após 1689, se caracterizariam por um regime representativo-consensual, portanto estável. A ausência de instituições feudais, a inexistência de uma aristocracia que se opusesse aos interesses comerciais e industriais e a alta produtividade de sua mão-de-obra contribuíram para a estabilidade e a longevidade de suas instituições políticas.

Sem as crises sociais e religiosas, que modificaram o estilo político inglês a partir de 1689, os Estados Unidos foram capazes de manter princípios e instituições vigentes na Inglaterra dos Tudores. Destacam-se, entre eles, a crença na união orgânica entre nação e estado; a harmonia entre os poderes governamentais (sobretudo o Executivo e o Legislativo); o equilíbrio entre estes poderes; a mescla de atividades legislativas e judiciárias e a vitalidade das administrações municipais.<sup>12</sup> A difusão de autoridade, característica das instituições governamentais norte-americanas, não se mostrou inviável, como ocorrera no país que as gerou, dada a história feliz da nova nação.

Desta forma, como afirmou Neustadt, os Estados Unidos seriam (até a presente data), a "única nação importante cujo Legislativo não só é distinto do Executivo, como compete seriamente com este".<sup>13</sup> Com efeito, em 1787, a Convenção Constitucional estabeleceu a inovação do federalismo e, mais importante ainda, a independência entre o Congresso e o Presidente, apartando o Judiciário de ambos. Dois anos depois, Washington e o Congresso chegaram a um acordo pelo qual o Congresso aprovaria as receitas necessárias à manutenção dos departamentos e demais órgãos executivos, enquanto o Presidente submeteria ao Senado, para confirmação, os nomes dos candidatos a titulares daquelas unidades administrativas.<sup>14</sup>

A partir deste acordo, poderes distintos passavam a compartilhar a função executiva.

A função legislativa seria também partilhada por poderes separados, em conformidade com a teoria de "freios e contrapesos", esposada por Montesquieu, e de acordo com a tradição inglesa do período Tudor. Com o passar dos tempos, a função de legislar seria crescentemente exercida pelo poder executivo, e pelo poder judiciário, destacando-se o poder legislativo como agregador de interesses e legitimador das normas, de iniciativa da Presidência.<sup>16</sup> No processo legislativo, caberia ao Presidente da República o papel de "Grande Iniciador".<sup>16</sup> Para bem desempenhá-lo, porém, dependeria o Presidente do uso adequado de sua capacidade de persuasão, portanto de liderança, num regime em que a autoridade é basicamente difusa, dada a separação das instituições governamentais.<sup>17</sup>

O modelo político norte-americano seria transplantado na forma, mas não na substância, para as repúblicas latino-americanas. Tentou-se impô-lo a sociedades feudais, herdeiras de estruturas sociais arcaicas, carentes de elites políticas unificadas em torno de objetivos comuns. Neste contexto, surgiram repúblicas fracas, marcadas por governos frágeis, incapazes de desenvolver e modernizar a sociedade, em razão da dispersão de sua autoridade. "As variações do sistema político norte-americano, que os Estados Unidos gostariam de ver reproduzidas na América Latina, são simplesmente demasiado fracas, difusas e dispersas para mobilizar o poder político necessário para produzir mudanças fundamentais".<sup>18</sup>

O "Estado Débil", como o classificou Victor Nunes Leal, seria "um estado dividido, peado, vagaroso", podendo a prática da "divisão dos poderes levar ao impasse".<sup>19</sup>

Um Estado a que se atribuiria a responsabilidade de velar pelos interesses de uma minoria burguesa, capaz de evitar mudanças drásticas na distribuição da propriedade e apto a manter a ordem econômica liberal. "Se, eventualmente, as massas populares (adversas à burguesia, ou com pretensões contrárias aos direitos da burguesia) viessem a formar maioria em uma das casas do parlamento, restaria o obstáculo representado pela outra... Se apesar disso, as reivindicações populares atravessassem as duas casas e não suscitassem o veto presidencial, ficando em condições de serem transformadas em lei, esta lei não poderia atingir os direitos fundamentais da burguesia, os quais foram inscritos na Constituição, através das emendas aprovadas em 1789 e ratificadas em 1791".<sup>20</sup> Mesmo a reforma constitucional poderia esbarrar na interpretação oferecida pela Suprema Corte.

O exame das fases em que se cristaliza o processo político acabou por levar pensadores dos séculos XVII e XVIII a vislumbrar uma fórmula baseada na divisão de poderes que assegurasse a distribuição da justiça, bem como a proteção à liberdade e à propriedade. Sua adoção, porém, viabilizar-se-ia em razão da homogeneidade e do número reduzido de membros da elite política norte-americana.<sup>21</sup> A tendência para o exercício do sufrágio universal, o surgimento de partidos políticos de massa, a mobilização de um eleitorado composto por integrantes dos diversos segmentos sociais iriam pôr em dúvida a adequabilidade do modelo político liberal às necessidades dos países em transição.

## SEPARAÇÃO DOS PODERES: A EXPERIÊNCIA "LIBERAL" BRASILEIRA, 1946-1964

Das constituições do Brasil República, é, sem dúvida, a de 1946 a mais liberal. Redigida ao término do Estado Novo, destinava-se a evitar o que os legisladores de então consideravam violações das prerrogativas do Congresso e a impedir que se repetisse a recente experiência de um Executivo excessivamente forte. Esta preocupação levou os constituintes a retirar do Executivo instrumentos que lhe permitissem, em momentos de crise, manter um equilíbrio entre a ordem e a liberdade, sem prejuízo de um programa coerente de desenvolvimento econômico e de modernização social. Segundo Miguel Reale, a Constituinte de 1946 "iludiu-se com o fortalecimento excessivo do Congresso Nacional, considerado base essencial de resistência a qualquer retorno ao autoritarismo estadonovista. Esse receio desmedido fez com que o novo Estatuto político já nascesse superado no que se refere à técnica legislativa, em flagrante contraste com nações, como a Alemanha e a Itália, que tinham mais razões para temores".<sup>22</sup>

Entre 1946 e 1964, manteve-se o Executivo à frente da máquina administrativa, mas sua iniciativa em matéria orçamentária tinha de ser compartilhada com os líderes do Congresso, que ali representavam treze partidos políticos, aos quais tinha de recorrer o Presidente para formar uma maioria parlamentar simpática aos seus programas de governo.<sup>23</sup> Durante o Governo Eurico Gaspar Dutra (1946-1950), não houve maiores atritos entre o Executivo e o Legislativo, por não perseguir o primeiro a realização de seus programas, com o vigor que caracterizaria Administrações posteriores. O Governo Dutra não insistiu, por exemplo, na aprovação legislativa de projetos controvertidos como o conhecido Estatuto do Petróleo,<sup>24</sup> nem levaria a termo diversos programas contidos no Plano SALTE.<sup>25</sup> Ademais, facilitaram a harmonia entre os dois poderes as divisas acumuladas pelo País durante a Guerra e a disposição tardia do Governo de formular e, sobretudo, implementar um plano de caráter econômico e social.

Em três momentos de crise, porém, o Congresso reafirmaria sua importância política. Em 1954, vetou o *impeachment* do Presidente Getúlio Vargas; em 1956, endossou o golpe militar que assegurou a posse do Presidente Juscelino Kubitschek; com a renúncia do Presidente Jânio Quadros, em 1961 criou o regime parlamentarista, adiando a derrocada do regime.<sup>26</sup> Superadas as crises constitucionais, a importância do Congresso manifestava-se na aprovação, rejeição ou "congelamento" dos projetos de leis de maior relevo, bem como através de emendas às propostas orçamentárias.

Na aprovação do orçamento destacava-se a ação parlamentar pela sua notória capacidade de desfigurar os programas de governo. Em 1957, os Deputados Federais apresentaram 10.187 emendas ao projeto de lei orçamentário que deveria vigorar no ano seguinte. No Senado as emendas propostas totalizaram 5.722. Dessas propostas 59,5% foram aceitos na Câmara e 39,5% no Senado.<sup>27</sup> Além desta atuação desvirtuadora das diretrizes econômicas do Poder Executivo, muitos

dos atos aprovados pelo Congresso não se referiam a matéria intrinsecamente legislativa. Como registraram Sérgio Abranches e Gláucio Soares, no mesmo ano de 1957, mais de dois terços das 315 leis aprovadas pela Câmara dos Deputados relacionavam-se com aberturas de créditos, ratificação de acordos internacionais e não com políticas de maior alcance.<sup>28</sup>

A ineficiência do Legislativo brasileiro refletia-se também na sua baixa capacidade de apreciar os projetos que lhe eram apresentados. Muitos desses projetos originavam-se no próprio Legislativo. Nos anos que antecederam à intervenção militar de 1964, mais de metade dos projetos apreciados pela Câmara era de sua iniciativa.<sup>29</sup> Projetos importantes encaminhados pelo Poder Executivo foram muitas vezes prejudicados pela lentidão parlamentar ou pela baixa prioridade que lhes era atribuída no Congresso. A esse respeito convém lembrar que o projeto que deu origem à Petrobrás só veio a receber a aprovação do Congresso após 22 meses de debate. Quando finalmente aprovado, já haviam transcorrido três quintos do mandato de Vargas. O projeto que previa a criação da ELETROBRÁS, também de iniciativa daquele Presidente, foi de tal modo "congelado" pelo Poder Legislativo, que só se tornaria lei no Governo João Goulart.<sup>30</sup>

A crise política que antecedeu o estabelecimento dos regimes militares constituiu o desfecho de um processo cuja tônica foi a crescente paralisia na tomada de decisões. Neste processo desempenhou papel-chave o Poder Legislativo. Dele, como observou Wanderley Guilherme dos Santos, dependia o Executivo não só para a aprovação de políticas de longo prazo, mas também das de curta duração. "Na medida em que a ação do Executivo dependia da lei escrita, esta ação deveria estar sob contínua inspeção do olhar do Legislativo."<sup>31</sup>

## A Queda do Regime\*

A crise política teve, por certo, raízes mais profundas que os dispositivos de ordem constitucional. Após a renúncia do Presidente Jânio Quadros, o clima político notabilizou-se pela insegurança e, gradativamente, por uma luta aberta pelo poder, cuja posse era procurada por meios legítimos ou não. A desconfiança no sistema governamental, a exacerbação do populismo e a militância sindical levaram elementos conservadores a conspirar contra o regime.

Embora inicialmente o Presidente Goulart fizesse tentativas no sentido de conter as exigências dos sindicatos, a radicalização do processo político levou-o a tomar medidas que aterrorizaram os grupos conservadores. Desejoso de manter suas bases de poder entre os elementos de esquerda — disputadas por políticos como Leonel Brizola e Miguel Arraes — acelerou o processo de aglutinação das

\* Os comentários desta seção têm como fonte o meu livro *Petrobrás: do monopólio aos contratos de risco*, excetuadas as demais referências.



forças contrárias à sua permanência no poder. Viu-se Goulart na contingência de gerar crises incontornáveis, transigindo, por exemplo, com greves deflagradas por empregados de organizações mantidas pelo próprio Governo. O controle que o Ministério do Trabalho costumava exercer sobre os sindicatos começou a diluir-se, enquanto os rivais do Presidente logravam cindir as bases de sua liderança.

A debilidade do governo, envolto em controvérsia antes mesmo de seu início, iria acentuar-se à medida que se deteriorava a capacidade extrativa do sistema. Não contando com o apoio dos grupos militares conservadores, via-se o Presidente forçado a satisfazer as demandas do chamado "dispositivo militar" e, sobretudo, a atender às exigências que lhe faziam os líderes sindicais.<sup>32</sup> Sendo o apoio político quase sempre negociado, era necessário que o Governo se capacitasse para gerar novos recursos, a fim de manter o equilíbrio, mesmo que precário, entre as demandas dirigidas ao regime e as possibilidades materiais e simbólicas de satisfazê-las.

Perdido o apoio entre os militares de orientação profissional, viu-se o Presidente ante crescentes manifestações populares. Ao mesmo tempo, a inflação levava os trabalhadores a reivindicar do Governo a aprovação de reajustes e a concessão de aumentos salariais que compensassem a perda de seu poder de compra. No ano em que Goulart assumiu a Presidência a taxa de crescimento da inflação foi de 46%, dobrando em 1964, ano de sua deposição.

O problema da inflação teria sido suficiente para manter o Presidente da República alerta para as forças capazes de minar as bases do regime político. Goulart, porém, não levou adiante as medidas previstas no Plano Trienal, destinadas a conter os piores efeitos da inflação e a manter uma razoável taxa de crescimento econômico. As tentativas feitas por Celso Furtado, responsável pela elaboração do Plano, foram frustradas pelo desinteresse da liderança política e pelo medo de que fosse necessário à sua execução o surgimento de um superministro, encarregado do planejamento da economia nacional.<sup>33</sup>

Embora o Plano Trienal sofresse a oposição de diversos segmentos da sociedade, sobretudo naquelas medidas que feriam interesses dos vários grupos sociais, foi a atuação das organizações sindicais que desempenhou um papel crucial no seu abandono pelo governo.<sup>34</sup> Segundo Hermes Lima, que exerceu importantes funções na Administração Goulart, o Presidente poderia ter evitado o pior, caso estivesse disposto a pagar o preço político, que provavelmente implicaria a execução das diretrizes econômico-financeiras iniciadas pelo Ministro da Fazenda, Carlos Alberto Carvalho Pinto.<sup>35</sup>

O Presidente, porém, caminhou em direção contrária, mostrando-se insensível às repercussões políticas do processo inflacionário. Empolgado por um programa vago de reformas sociais, que, se realizado, forçaria o governo a lançar mão de recursos que não possuía, Goulart acelerou a tendência no sentido de um distributivismo em parte responsável pela taxa negativa de crescimento da renda per capita, verificada no ano de 1963. Esse fenômeno ocorreu pela primeira vez desde 1947,

tendo o Brasil mantido a partir daquele ano até 1961 uma taxa média anual de crescimento, em termos per capita, de cerca de 3 por cento.<sup>36</sup>

A precariedade do sistema econômico, e conseqüentemente debilitação da capacidade extrativa do governo, teve suas raízes no desprezo pelo elemento técnico, que o Presidente passou a ignorar em sua tentativa de conquistar o apoio das massas e de garantir a lealdade do aparato sindical. Tal comportamento vinha contrariar uma evolução histórica, que se caracterizava pela crescente atuação dos técnicos no sentido de viabilizar as aspirações das lideranças políticas, estabelecendo, deste modo, uma ponte entre as demandas do eleitorado e as disponibilidades econômicas e tecnológicas.<sup>37</sup>

O desinteresse do Presidente pela economia do país não era contrabalançado por um plano de ação de iniciativa do Congresso. Militavam contra essa possibilidade não só a cultura organizacional do Congresso brasileiro, com seus intermináveis debates de cunho ideológico, mas a própria desorganização interna dos partidos políticos, inúmeros e indisciplinados.<sup>38</sup> Tal situação complicava-se mais ainda em virtude da formação de grupos de parlamentares provenientes de diversos partidos, tais como a Frente de Mobilização Popular, a Frente de Liberação Nacional, a Frente Parlamentar Nacionalista.<sup>39</sup>

Enquanto se agravava a situação econômica do país, cresciam as divisões dentro dos partidos políticos maiores, que apoiaram o programa de Governo Juscelino Kubitschek e que poderiam, no Congresso, assegurar a passagem de certas medidas patrocinadas por Goulart. Na realidade, o Partido Social Democrático, com suas bases políticas no interior rural do Brasil, afastava-se gradativamente do Presidente, que ameaçava executar um programa de reforma agrária contrário aos seus interesses. No próprio Partido Trabalhista Brasileiro, a liderança do Presidente Goulart era questionada por algumas facções mais extremadas.<sup>40</sup>

## SEPARAÇÃO DOS PODERES: A EXPERIÊNCIA "AUTOCRÁTICA" BRASILEIRA, 1964-1978

Ao término do Governo Goulart, como afirmou Hélio Jaguaribe, já se desvirtuara o sistema político previsto na Carta de 1946, por iniciativa "da própria cúpula do Executivo, pela adoção de medidas sem a sanção do Congresso e em violação dos preceitos constitucionais", achando-se a economia "à beira do completo colapso".<sup>41</sup> A essa altura, o regime já se mostrara impraticável, postas em dúvida as próprias regras do jogo político. A crise civil-militar de 1964, segundo um competente analista, "era uma crise relacionada com a capacidade, a eficácia e a legitimidade do sistema político face aos desafios do desenvolvimento do País".<sup>42</sup>

A intervenção militar que pôs fim ao Governo João Goulart, em 1964, foi acompanhada de regimes políticos manifestamente interessados em reorganizar a política nacional. Este processo de reorganização, porém, caracterizou-se por um esforço deliberado no sentido de "despolitizar" as decisões governamentais e de

desmobilizar os movimentos políticos de massas. Em conseqüência de tal esforço, passaram os escalões técnicos da burocracia a desempenhar um papel crucial na distribuição de recursos públicos.

A partir de então, o Poder Executivo estendeu, rapidamente, seu controle sobre a vida política nacional. Apoiados pela burocracia e encorajados pelo desejo de reorganizar a economia do país, os líderes militares realizaram mudanças profundas no sistema político. Para legitimar os novos poderes conferidos ao Poder Executivo, a liderança militar alterou dispositivos básicos da Constituição de 1946, através do Ato Institucional. O processo legislativo passou, então, a depender crescentemente da iniciativa do Presidente da República e de seus auxiliares imediatos. Com o advento dos regimes militares, cessou também a competição entre o Executivo e o Legislativo pelo controle da burocracia e das fontes de emprego público. Os próprios burocratas passaram a desempenhar um importante papel nos processos de articulação e agregação de interesses.<sup>43</sup>

Os elementos técnicos, sem dúvida, passaram a atuar mais desimpedidamente sob a direção dos líderes militares, em virtude da redução do número de atores políticos no processo de escolha e em decorrência da despolitização das atividades governamentais, outrora caracterizadas por um certo grau de barganha e complicadas tentativas de compromisso. Com o aprofundamento das crises que se sucederam no seio dos regimes autocráticos, o isolamento do governo tendeu a aumentar, fechando-se ainda mais as vias de acesso aos grupos dirigentes e alargando-se, em conseqüência, o campo de influência da burocracia civil e militar.

O relativo isolamento do governo encontrou suas raízes também na debilidade dos grupos de interesse, que dele se aproximavam não numa posição de barganha, mas à procura de favores e de concessões. A relativa importância desses grupos na arena política os levou a uma atitude de mera defesa de seus privilégios, sendo raras as suas manifestações no sentido de desafiar a autoridade do governo, à procura de novos direitos e benefícios.<sup>44</sup> Sua posição de prestígio e poder, portanto, diferia bastante dos grupos de interesse que, segundo Grant McConnell, têm conseguido não só influenciar mas mesmo controlar uma parte substancial do governo nos Estados Unidos.<sup>45</sup>

## A "Despolitização" do Sistema e o Congresso

A partir de 1968 reduziu-se ainda mais a função legislativa do Congresso. Se em 1963 mais da metade dos projetos aprovados na Câmara dos Deputados tinha por origem o próprio Poder Legislativo, já em 1971 responsabilizava-se o Poder Executivo pela iniciativa de quase três quartos de todos os projetos transformados em lei.<sup>46</sup> Ademais, como observou Candido Mendes, o sistema governamental brasileiro, a partir da vigência da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, descaracterizou, por completo, a prática dos freios e contrapesos (*checks and balances*), teoricamente capazes de assegurar a interdependência e o equilíbrio dos Poderes da República.<sup>47</sup>

Com efeito, perdeu o Legislativo a capacidade de bloquear projetos considerados prioritários pelo Poder Executivo. Por força do Art. 51 da Emenda Constitucional nº 1, pode o Presidente da República remeter ao Congresso projetos de lei sobre qualquer matéria, sujeitando-se a Câmara e o Senado a examiná-los, se assim o indicar o Poder Executivo, no prazo de 45 dias a contar do seu recebimento na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Pode, ainda, o Presidente da República, caso julgue urgente o exame do projeto, solicitar sua apreciação conjunta (pela Câmara e Senado), num prazo máximo de 40 dias. Através de tal dispositivo, precavém-se o Poder Executivo contra a possibilidade de tramitação por tempo indefinido de projetos considerados essenciais à implementação dos programas governamentais. Conseqüentemente, perdeu o Congresso o privilégio de pronunciar-se quanto à urgência de tais projetos.<sup>48</sup>

Perdeu, ainda, o Congresso o privilégio da iniciativa de projetos referentes às matérias financeira e orçamentária, bem como à fixação de efetivos das Forças Armadas e ao provimento de cargos públicos. Além disso, atribuiu-se ao Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, o poder de expedir decretos-leis sobre segurança nacional, finanças públicas (inclusive normas tributárias), criação de cargos públicos e vencimentos. Estas medidas não poderiam implicar aumento de despesas, facultando-se ao Congresso rejeitá-las num prazo de 60 dias, não lhe cabendo, porém, emendá-las, ou sustar a validade dos atos realizados durante sua vigência.

O conteúdo programático de ação governamental, portanto, esvaziou a função legiferante do Congresso. Contudo, não a ponto de impedir, constitucionalmente, o exercício de seu poder de emenda. Aí, encontraria o Legislativo a base sobre a qual se contrapor às iniciativas do Poder Executivo, que contrariassem as aspirações da maioria de seus membros. Sob a espada de Dâmocles do Ato Institucional Nº 5, de 13 de dezembro de 1968, que facultou ao Presidente da República decretar o recesso do Congresso Nacional, bem como cassar mandatos eletivos, caracterizou-se, porém, o comportamento do Poder Legislativo por quase total passividade, sobretudo durante o Governo Médici. Segundo Cândido Mendes, a partir de 1970, as emendas apresentadas aos projetos oriundos do Poder Executivo eram, em sua maioria, de caráter puramente redacional, ou meramente complementar.<sup>49</sup>

A atividade fiscalizadora do Congresso não chegou a constituir, neste período, instrumento capaz de garantir um mínimo de interdependência entre os Poderes Executivo e o Legislativo. Após a publicação do Ato Institucional nº 5, reduziram-se, drasticamente, os pedidos de informações e de comparecimento à Câmara dos Deputados.<sup>50</sup> Restaram ao Congresso Brasileiro o papel de legitimar o regime e o de servir como agente de recrutamento e de formação de elites políticas.<sup>51</sup>

## O Governo Geisel e as Reformas Institucionais

Com a posse do Presidente Ernesto Geisel, em 15 de março de 1974, abriram-se novas perspectivas para o relacionamento entre os Poderes Executivo e

legislativo. Todavia, foram cassados, durante sua gestão, mandatos de diversos parlamentares. Pelo Ato Complementar nº 102, de 1º de abril de 1977, decretou o Presidente o recesso do Congresso Nacional. Através do Decreto-lei nº 1.539, de 14 de abril de 1977, regulou, ainda, a composição do colégio que elege o Presidente da República, estabelecendo, através da Emenda Constitucional nº 8, de 14 de abril de 1977, que um terço dos Senadores se eleja por sufrágio indireto. Ora, todas essas medidas foram adotadas sob exclusiva responsabilidade do Poder Executivo, segundo o espírito próprio de um clima de exceção.

Contudo, no primeiro semestre de 1978 iniciou o Governo, através do Senador Petrônio Portella, consultas a diversas personalidades e instituições políticas, com vistas à revisão dos atos de exceção, a que se referira o Presidente Geisel em seu discurso de 1º de dezembro de 1977. Estará revogado em janeiro de 1979 o Ato Institucional nº 5, que faculta ao Presidente da República decretar recesso do Congresso Nacional; Intervir nos Estados; cassar mandatos parlamentares e suspender direitos políticos (sem defesa do atingido e com consequências ilimitadas no tempo); suspender as garantias constitucionais nas funções públicas e autárquicas (também sem defesa dos interessados); confiscar bens; suprimir o *habeas corpus*; impedir acesso aos tribunais. A revogação do Ato, porém, implicou a adoção de medidas que objetivam assegurar a estabilidade do regime e garantir a segurança do Estado.

Ao contrário do que ocorreu sob as Constituições de 1934 e 1946, ambas criadas em reação a presidências fortes (a de 1946 em nítida resposta à ditadura stalinista), o que se propõe é o fortalecimento do Executivo para enfrentar crises institucionais, permitindo-lhe estabelecer o equilíbrio entre a ordem e a liberdade, mediante fórmulas como o Estado de Sítio e outros Poderes de Emergência. A criação desses poderes participaria o Legislativo, à semelhança do que ocorreu em outros países democráticos, como os Estados Unidos, a França, a Suíça e a Alemanha.<sup>52</sup>

Espera-se, por conseguinte, que o Poder Legislativo se revitalize, recuperando parte das funções por ele exercidas no período compreendido entre 1946 e 1964. Embora não venha, provavelmente, a constituir um "legislativo ativo", capaz novamente competir com o Executivo na formulação de políticas governamentais, deverá o Congresso Nacional dinamizar suas atividades fiscalizadoras, cerceando algumas iniciativas da Administração, com vistas a evitar abusos no exercício do Poder. É provável também que consultas ao Poder Legislativo se façam cada vez mais intensamente, antes de se submeterem, formalmente, ao Congresso projetos de lei concebidos pela burocracia governamental. É de se prever, ainda, que o Congresso intensifique suas atividades de fórum de debates, permitindo a veiculação de idéias e de alternativas que façam face aos projetos oriundos do Poder Executivo. Será possível, desta forma, assimilar certas reivindicações locais e regionais, ora negligenciadas nos planos de desenvolvimento econômico e social. A par disso, demandas originadas nas classes menos favorecidas encontrarão no Congresso uma ressonância, nem sempre percebida nos escalões técnicos do Governo.<sup>53</sup>

É improvável, porém, que o Poder Executivo abra mão da iniciativa em matérias referentes ao processo de planejamento econômico e social e ao processo orçamentário, à luz da dolorosa experiência vivida pelo País sob a égide da Carta de 1946. É importante frisar que as prerrogativas do Poder Executivo nestas áreas são decorrências do próprio processo de modernização. O fortalecimento crescente do Poder Executivo, em detrimento do Poder Legislativo, é fenômeno universal, podendo-se registrar, neste artigo, alguns exemplos (como estudos de casos) dignos de nota. Nestes e em outros exemplos o que se verifica é uma participação cada vez mais acentuada da burocracia governamental na elaboração de projetos de lei relativos a matérias as mais diversas. A burocracia governamental, por seu turno, é uma extensão do Poder Executivo. Seu fortalecimento dá-se às expensas dos demais Poderes.

### O Poder Executivo e a Burocracia no Contexto Americano

A complexidade da vida moderna, longe de reduzir o campo de atuação da burocracia à tarefa de executar as políticas de governo, tem, ao contrário, exigido do técnico norte-americano um impressionante grau de especialização e de profissionalização. Não só está ele envolvido em atividades rotineiras de administração pública como também é solicitado, de acordo com sua experiência, a assessorar o legislativo, quer através de recomendação de diretrizes, quer na elaboração de projetos, bem como na interpretação de leis baixadas pelo Congresso. Segundo Pffifner e Presthus mais da metade dos projetos de lei submetidos ao Congresso origina-se nas unidades administrativas do poder executivo, partindo, contudo, de grupos de interesse aliados a esses órgãos.<sup>54</sup>

Devido à fragmentação de poder e concorrente pluralismo na sociedade americana, o burocrata vê-se forçado a criar ou cultivar uma clientela para os serviços prestados pela unidade administrativa a seu cargo. O triângulo composto pelo Congresso, burocracia e grupos de interesse é hoje reconhecido como um elemento fundamental da administração pública americana estando o burocrata, portanto, diretamente vinculado ao processo político. Além de exercer outras funções, a administração pública constitui, dessa forma, uma adicional via de acesso aos centros decisórios, tradicionalmente associados com os partidos políticos, o Presidente da República e seus Secretários, o Congresso e o Judiciário.

As bases de autoridade da burocracia federal norte-americana, ao contrário do que o período acima pode sugerir, não se restringem ao prestígio político que uma determinada unidade administrativa possa desfrutar junto aos centros decisórios, em razão do apoio político recebido de uma certa clientela. No dizer de Francis E. Rourke, tão importantes quanto o acesso às esferas de poder são os conhecimentos técnicos, administrativos e científicos que o burocrata venha a possuir.<sup>55</sup>

### O Poder Executivo e o Processo Legislativo na França

Até o advento da Quinta República do Presidente Charles de Gaulle, caracterizava-se o governo francês por uma relativa imobilidade político-administrativa

dada a ausência de uma maioria parlamentar estável e unida para a ação. A própria natureza dos regimes, baseados em coalizões de partidos indisciplinados e raramente coesos, resultava em contínua mudança de gabinetes, sendo a formulação de política deixada a cargo da organizada burocracia francesa.

A Quarta República, criada após ter sido a França liberada pelos Aliados, tornou-se conhecida, entre outras razões, pela falta de prestígio e pela debilidade de suas instituições políticas. Os regimes, refletindo as profundas divisões da sociedade francesa, não tinham a autoridade, nem o desejo, de traçar e seguir um programa estratégico de ação. Como Phillip M. Williams corretamente observou, a certeza de que um gabinete poderia ser posto a pique sem desastre para a economia nacional levava os parlamentares a insistir nos seus interesses partidários. A instabilidade dos regimes gerava uma expectativa de instabilidade. Beneficiando-se de tal situação, julgava-se a elite política com poder bastante para evitar a tomada de decisões importantes, às vezes urgentes, mas impopulares.<sup>56</sup>

O *immobilisme*, ou quase-paralisia política, que caracterizou a Quarta República, não resistiu à crise desencadeada pelo movimento de liberação da Argélia. No período de 1954 a 1958 não menos de cinco gabinetes perderam a confiança da Assembléia Nacional. Em 1958, enquanto tropas do exército francês se preparavam para ocupar a capital, moderados da esquerda e da direita começaram a pensar em De Gaulle como a única alternativa para evitar a guerra civil. A ambigüidade do General valeu-lhe o apoio dos moderados de todas as colorações políticas. (Que De Gaulle se recusara a receber dos militares o poder que esses lhe ofereciam não podia ser ignorado pela esquerda. Membro e líder da Resistência, o General não podia ser associado com a extrema direita. Como católico, todavia, Charles de Gaulle parecia merecer a confiança dos conservadores, dentre os quais muitos se achavam colocados em altos postos da burocracia francesa.)<sup>57</sup>

O partido gaullista, inicialmente *Union pour la Nouvelle République* e mais tarde batizado como *Union des Démocrates pour la République*, ou UDR, constituiu, provavelmente, uma fundamental mudança no sistema político-partidário da França hodierna. Tem essa organização pragmática sucedido em obter apoio político em todas as camadas sociais, inclusive da classe trabalhadora, cuja lealdade se acha dividida. A viabilidade de um partido político desprovido de uma ideologia oficial poderia dever-se aos dotes carismáticos do General de Gaulle. A eleição de Georges Pompidou, contudo, pareceu indicar que o UDR estaria em vias de institucionalizar-se, uma tendência compatível com a rápida mobilidade vertical verificada nos vários segmentos da sociedade francesa e com a conseqüente atenuação dos conflitos ideológicos, que dividem as elites políticas daquele país.<sup>58</sup>

Outro importante fator de mudança no governo da França é a institucionalização da presidência da república como um centro visível e inequívoco de poder decisório. Matérias como relações exteriores, energia atômica e integração econômica européia constituem prerrogativas presidenciais. Os dispositivos da nova constituição, emendada em sucessivos plebiscitos ou referendos, transferiram ao Presidente tantas atribuições que alguns cientistas políticos acham difícil classificar a Quinta República como um sistema parlamentar.<sup>59</sup>

Com a Assembléia Nacional reduzida à impotência, a política do *immobilisme*, a instabilidade ministerial e a arte de evitar a tomada de decisões impopulares, características da Quarta República, chegaram ao final. Estando o gabinete em controle de ambas as casas do Legislativo, pode o Executivo determinar prioridades para os projetos de lei de seu maior interesse. No que toca ao orçamento submetido pelo Executivo, estão proibidas emendas que reduzam as receitas ou aumentem as despesas, ficando o Executivo autorizado a aprovar o orçamento por decreto, caso o parlamento não se pronuncie no prazo legal de 70 dias.<sup>60</sup>

## À GUIA DE CONCLUSÃO

A inquestionável ascendência do Poder Executivo em países como a França e o Brasil encontra paralelos em outras nações, como a Alemanha e o México. Na primeira, o Chanceler e seus ministros interferem diretamente em matéria legislativa não só como membros do partido no poder, como também através de sua participação no gabinete. De todos os projetos de lei remetidos à Câmara Baixa (Bundestag) entre 1949 e 1965, cerca de 80% procederam ou dos ministérios ou da Câmara Alta (Bundesrat),<sup>61</sup> considerada por vezes como uma estrutura administrativa complementar do governo nacional.<sup>62</sup>

No México, embora elementos de natureza tradicional, como o personalismo, ainda desempenhem um importante papel político, a crescente complexidade dos problemas econômicos e sociais tem encontrado numa presidência da república institucionalizada o mecanismo necessário para a execução de programas de governo e para a resolução de conflitos de interesse. Apesar dos dispositivos constitucionais, "o papel do Legislativo no processo de tomada de decisões é fortemente subordinado ao do Poder Executivo".<sup>63</sup>

A complexidade da vida moderna continuará impondo aos governos das nações desenvolvidas, ou em vias de desenvolvimento, a busca de novas estratégias para enfrentar os problemas políticos, econômicos e sociais. A necessidade de desenvolver uma capacidade analítica nas unidades administrativas, subordinadas ao Poder Executivo, se fará presente toda vez que se mostrar imperioso precisar as opções a serem consideradas por legisladores e técnicos, antes de tomarem uma importante decisão.

Deve-se esperar, portanto, que os estudiosos de política e administração venham a dedicar maior parcela de tempo e de recursos à análise das contribuições feitas pelo Poder Executivo e pela burocracia para a resolução de conflitos sociais e para a distribuição de benefícios e favores. Sendo o poder burocrático uma imposição do progresso tecnológico, convém estudá-lo em bases realistas e de modo sistemático. Acredita o autor que o enfoque deve ser de natureza comportamental e comparada, ao contrário do que se verifica nos muitos tratados e ensaios de caráter formalista, ou meramente histórico.



## BIBLIOGRAFIA

- 1 — William T. Bluhm, *Theories of the Political System* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, Inc., 1971), p. 344.
- 2 — *Ibid.*, p. 345.
- 3 — John Locke, *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*, Trad. E. Jacy Monteiro (São Paulo: IBRASA, 1963), Capítulo 12, Sec. 143, p. 91.
- 4 — *Ibid.*, Capítulo 12, Sec. 142 e 143, pp. 91-92.
- 5 — *Ibid.*, Capítulo 12, Sec. 148, pp. 92-93.
- 6 — William T. Bluhm, *Theories of the Political System*, p. 345.
- 7 — Montesquieu, *De l'Esprit des lois* (Paris: Editions Garnier Frères, 1949), Livro XI, Capítulo VI, p. 164.
- 8 — Ver, a esse respeito, G. Lowell Field, *Comparative Political Development: The Precedent of the West* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1967), pp. 90-91.
- 9 — Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven e Londres: Yale University Press, 1971), p. 124.
- 10 — *Ibid.*, p. 135.
- 11 — *Ibid.*, pp. 124-125.
- 12 — *Ibid.*, p. 96.
- 13 — Richard E. Neustadt, "Uma Perspectiva Histórica da Presidência", *Jornal do Brasil*, Caderno Especial, 4 de junho de 1978, p. 3.
- 14 — *Ibid.*
- 15 — Gabriel A. Almond e G. Bingham Powell Jr., *Comparative Politics: A Developmental Approach* (Boston: Little, Brown & Company, 1966), p. 129.
- 16 — Richard W. Neustadt, *Presidential Power* (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1960), p. 6.
- 17 — *Ibid.*, p. 10.
- 18 — Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, p. 136.
- 19 — Victor Nunes Leal, "A Divisão dos Poderes no Quadro Político da Burguesia", *Revista de Ciência Política*, Nº 20 (outubro de 1977), pp. 135-136.
- 20 — *Ibid.*, p. 138.
- 21 — Almond e Powell, *Comparative Politics*, pp. 9-10.
- 22 — Miguel Reale, "Cultura Política Brasileira, Instituições Políticas Brasileiras", Palestra proferida na Escola Superior de Guerra, em 17 de julho de 1978.
- 23 — Carlos A. Astiz, "O Papel Atual do Congresso Brasileiro", in Cândido Mendes (Org.), *O Legislativo e a Tecnocracia* (Rio de Janeiro: Imago/Conjunto Universitário Cândido Mendes, 1975), pp. 7-8.
- 24 — Ver a esse respeito John D. Wirth, *The Politics of Brazilian Development, 1930-1954* (Stanford, California: Stanford University Press, 1970), pp. 175-178.
- 25 — Nelson Mello e Souza, "O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas", *Revista de Administração Pública*, Nº 4, 1968, p. 70.
- 26 — Sérgio Henrique Hudson de Abranches e Gláucio Ary Dillon Soares, "As Funções do Legislativo", *Revista de Administração Pública*, Nº 7 (janeiro-março de 1973), pp. 77-78.
- 27 — Carlos A. Astiz, "O Papel Atual do Congresso Brasileiro", p. 8.
- 28 — Sérgio Henrique Hudson de Abranches e Gláucio Ary Dillon Soares, "As Funções do Legislativo", p. 90.

- 29 — *Ibid.*, 93.
- 30 — Getúlio Carvalho, *Petrobrás: do monopólio aos contratos de risco* (Rio de Janeiro: Editora Forense-Universitária, 1977), p. 69.
- 31 — Wanderley Guilherme dos Santos, "Paralisa de Decisão e Comportamento Legislativo: A Experiência Brasileira, 1959-1966", *Revista de Administração de Empresas*, Nº 13 (abril-junho de 1973), p. 38.
- 32 — A expressão "capacidade extrativa" é usada aqui como em Almond e Powell, *Comparative Politics*, pp. 195-196. Refere-se à habilidade do regime em contar com recursos humanos e materiais, de fontes nacionais e estrangeiras, para auto-sustentar-se.
- 33 — Robert T. Daland, *Brazilian Planning* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1967), pp. 160-67.
- 34 — *Ibid.*, p. 6.
- 35 — *Jornal do Brasil*, 30 de setembro de 1973.
- 36 — Octávio Ianni, *Estado e Planejamento Econômico no Brasil* (Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1971), p. 204.
- 37 — Nelson Mello e Souza, "Tecnocracia e Nacionalismo", *Revista de Administração Pública*, II (Segundo Semestre de 1967), pp. 93-97.
- 38 — Sobre a dinâmica e a estrutura organizacional dos partidos políticos brasileiros, ver Phyllis Jane Peterson, "Brazilian Political Parties: Formation, Organization, and Leadership, 1945-1959" (Tese de doutorado inédita, University of Michigan, 1962).
- 39 — E. Bradford Burns analisa o papel dessas organizações em *Nationalism in Brazil: A Historical Survey* (New York: Frederick Praeger Publishers, 1968), pp. 109-10.
- 40 — Em 2 de setembro de 1962, o Senador Aguinaldo Caiado de Castro, Chefe da Casa Militar no último Governo Vargas, abandonou o Partido Trabalhista Brasileiro por discordar da crescente onda de radicalismo naquela organização, *Correio da Manhã*, 4 de setembro de 1962.
- 41 — Hélio Jaguaribe, *Brasil: Crise e Alternativas* (Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974), p. 50.
- 42 — Alfred Stepan, *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1971), p. 151.
- 43 — Esta modalidade de competição devia-se à relativa fragmentação do poder no sistema governamental brasileiro, constituindo o "regime de espólios" o resultado de um estilo político baseado na barganha e na troca de favores. Ver Lawrence S. Graham, *Civil Service Reform in Brazil: Principles versus Practice* (Austin: University of Texas Press, 1968), pp. 181-2.
- 44 — Philippe C. Schmitter, *Interest Conflict and Political Change in Brazil* (Stanford: Stanford University Press, 1971), p. 361.
- 45 — Grant McConnell, *Private Power and American Democracy* (New York: A Vintage Book, 1966), p. 339.
- 46 — Clóvis Brigagão, *Poderes Legislativos no Brasil*. Tese de Mestrado, aprovada em 1971, pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, mimeografada, p. 33.
- 47 — Cândido Mendes, "O Congresso Brasileiro Pós-64: Um Legislativo para a Tecnocracia?" in Cândido Mendes (Org.), *O Legislativo e a Tecnocracia*, p. 126.
- 48 — *Ibid.*, p. 127.
- 49 — *Ibid.*, pp. 145-6.
- 50 — Carlos A. Astiz, "O Papel Atual do Congresso Brasileiro" pp. 12-14.
- 51 — Sobre esta função do Poder Legislativo consultar Edson de Oliveira Nunts, "Legislativo, Política e Recrutamento de Elites no Brasil", IUPERJ, 1977.

- 2 — Ver a este respeito o Relatório do Professor Afonso Arinos de Mello Franco, divulgado pelo matutino *O Estado de São Paulo*, de 30 de abril de 1978.
- 3 — De acordo com Michael L. Mezey, ("O Poder Decisório do Legislativo nos Sistemas Políticos em Desenvolvimento", in Cândido Mendes (Org.) *O Legislativo e a Tecnocracia*, p. 51), os Parlamentos podem ser: 1) *Ativos*, se são capazes de estabelecer parâmetros para o exercício da função legislativa e se compartilham a iniciativa do processo decisório; 2) *Reativos*, se capazes de rejeitar ou emendar, substancialmente, projetos do Executivo, decorrendo daí seu poder de barganha; 3) *Consultivos*, se o Executivo se sente obrigado a apreciar emendas potenciais, antes de enviar seus projetos, formalmente, ao Legislativo; 4) *Legitimadores*, quando sua função é meramente de aprovar decisões do Executivo, como parece ser o caso do Soviete Supremo, na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Até recentemente, o Poder Legislativo, no Brasil, poderia classificar-se ora como 'reativo', ora como 'consultivo'. Eventualmente, sobretudo na Administração Média, sua ação foi meramente "legitimadora".
- 4 — John Pffiner e Robert Presthus, *Public Administration* (New York: The Ronald Press Co., 1967, pp. 121-6.
- 5 — Francis E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy* (Boston: Little, Brown & Co.), 1969, p. 39.
- 6 — *Crisis and Compromise: Politics in the Fourth Republic*, Doubleday & Co., 1964, pp. 445-48.
- 7 — Para uma análise do advento da Quinta República ver Roy C. Macrydis & Bernard E. Brown, *The de Gaulle Republic*. The Dorsey Press, 1960.
- 8 — Na década de sessenta ocorreu um decréscimo substancial no tamanho relativo da mão-de-obra empregada no setor primário e tendência inversa no setor terciário, como pode ser verificado nos dados que se seguem.

FORÇA DE TRABALHO NA FRANÇA

%

ANO	1962	1968
Sector Primário	22,2	16,8
Sector Secundário	37,2	38,3
Sector Terciário	40,6	44,9
Total	100,0	100,0

Fonte: *Anuário Estatístico da França*. INSEE, Paris, 1969.

- 9 — Leon, D. Epstein, por exemplo, considera o poder independente do presidente incompatível com o princípio clássico parlamentar de responsabilidade executiva perante a autoridade legislativa. *Political parties in western democracies*. New York, Praeger, 1967, p. 335.
- 0 — Ver as conseqüências desses fatos em Henry W. Ehrman, *Politics in France* (Boston: Little, Brown & Co.), 1971, Cap. 10.
- 1 — Lewis J. Edinger, *Politics in Germany*. Boston, Little, Brown & Co., 1968, p. 302.
- 2 — *Ibid.*, p. 298.
- 3 — Robert C. Scott, *Mexican Government in Transition*. Urbana, University of Illinois Press, 1971, p. 198.