

## **DA ARENA AO PICADEIRO: UMA ANÁLISE DA CRISE DE LEGITIMIDADE DO PRESIDENTE JOSÉ SARNEY (1985-1990)**

*Ivan Colangelo Salomão<sup>1</sup>*

**RESUMO:** A trajetória política de José Sarney respondeu por um dos principais motivos de sua fragilidade quando assumiu a Presidência da República. Inserido no momento histórico do ocaso do regime militar, o presidente eleito na chapa oposicionista colheu a hostilidade das ruas e a indiferença do *establishment* político. Utilizando-se das práticas públicas mais tradicionais, Sarney tratou de cortejar o hesitante apoio dos partidos que formavam a Aliança Democrática através da concessão de cargos e recursos orçamentários. Conquanto tenha alcançado picos pontuais de popularidade, devido, principalmente, ao Plano Cruzado, Sarney entrou para a história contemporânea do Brasil como um dos presidentes mais deslegitimados a concluírem o mandato.

**PALAVRAS-CHAVE:** Legitimidade – Nova República – José Sarney

**ABSTRACT:** José Sarney's political career has been one of the main reasons for his weakness when he assumed the presidency. Housed in the historic moment of the decline of the military regime, the president elect in the opposition plate reaped the hostility of the streets and the indifference of the political establishment. Using the most traditional public practice, Sarney tried to woo wavering support of the parties that formed the Democratic Alliance by granting positions and budgetary resources. While has reached occasional peaks of popularity, due mainly to the Cruzado Plan, Sarney joined the contemporary history of Brazil as one of the most delegitimized presidents to complete the mandate.

**KEYWORDS:** Legitimacy – New Republic – Jose Sarney

---

<sup>1</sup> Doutor em Economia. Professor Adjunto do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FCE-UFRGS).

## 1 Introdução

A sequência de fatos históricos que levou José Sarney à Presidência da República responde por parcela significativa da crise de legitimidade que açoitou os cinco anos de seu mandato. As inúmeras aspirações políticas, reprimidas havia duas décadas pelo regime autoritário, terminaram por estreitar ainda mais o já tênue equilíbrio de forças sobre o qual o presidente governou o país.

Atribui-se sua fragilidade ao posicionamento político apresentado durante os anos 1970, período em que edificou sua carreira, escorado por todos os governos militares. Senador pelo estado do Maranhão e presidente nacional do PDS até junho de 1984, Sarney atuou deliberativamente para garantir a sobrevivência do regime discricionário e, por consequência, postergar o retorno do país à normalidade democrática. Seu nome somente foi alçado à chapa oposicionista através de uma hábil manobra patrocinada pelo recém-criado Partido da Frente Liberal. Vice-presidente, Sarney teria desempenhado papel fundamental na articulação do governo da Nova República. Confirmado como chefe de Estado, contudo, passou a sofrer os efeitos deletérios da crise política tão logo fora noticiado o falecimento de Tancredo Neves.

Egresso da mais antiga e conservadora linhagem de políticos nordestinos, a figura de Sarney contrastava diretamente com os propósitos que haviam derrotado Paulo Maluf no colégio eleitoral. Ávida por mudanças, a sociedade brasileira negou apoio àquele que havia trabalhado explicitamente para derrotar a emenda das eleições diretas. A rejeição popular contribuiu para que o *establishment* nacional se arredasse ainda mais do já contestado presidente, lançando-o em um verdadeiro vácuo político.

A história brasileira recente sugeria ao novo presidente que seria necessário, portanto, repartir para atrair o hesitante apoio político de sua base parlamentar. Utilizando-se das práticas públicas mais tradicionais, Sarney cortejou o hesitante apoio dos partidos que formavam a Aliança Democrática através da concessão de cargos e recursos orçamentários. Abandonado por seu próprio partido, recorreu ao suporte do PFL, cuja fidelidade, contudo, foi insuficiente para garantir a mínima estabilidade na

relação com o Parlamento. Acuado, o presidente foi buscar nas ruas a legitimação que faltava ao seu governo.

Neste sentido, este trabalho tem o objetivo de problematizar a severa crise de legitimidade que açoitou o mandato do presidente do José Sarney. Para tanto, dividiu-se o artigo em quatro partes, além desta breve introdução. Na seção dois, discorre-se acerca do conceito weberiano de dominação e legitimidade. A seguir, analisa-se a formação dos diferentes ministérios com o intuito de resgatar a credibilidade no seio político. Por fim, tecem-se as considerações finais.

## **2 Reputação e credibilidade: a antítese da dominação legítima**

Muito contribui para a caracterização da fragilidade política do governo Sarney o empréstimo de conceitos oriundos de outros campos do conhecimento, mormente a Sociologia. As clássicas reflexões de Max Weber sobre dominação, autoridade e legitimidade fazem-se especialmente relevantes para a elucidação deste fenômeno não particular à história brasileira. Este corte metodológico visa a embasar a argumentação segundo a qual, porque fraco, o presidente José Sarney recorreu a instrumentos econômicos para legitimar-se politicamente.

Fonseca (2004, p. 593) justifica a adoção da tipologia weberiana de autoridade como forma de inserir o “comportamento do governo em um contexto mais amplo que melhor explicita sua racionalidade.”<sup>2</sup> Através de uma indagação simples, porém não trivial, o autor questiona um suposto determinismo *ex-ante* que lograria impor determinada política econômica em detrimento de outras: “por que o governo se vê compelido a fazer este jogo e não outro? Por que se vê forçado a alterar seu propósito

---

<sup>2</sup> Refere-se o autor à dicotomia existente entre estabilização monetária *versus* espasmos “populistas”, abordada pelo modelo de Robert Barro (*Reputation model of monetary policy with incomplete information*). A justificativa, se extrapolada à condução da política econômica como um todo, contudo, não perde sua validade no que tange à preponderância de fatores que não somente os econômicos para a definição das medidas a serem adotadas por um governo.

de estabilização [...]?” Caberia acrescentar: por que seria um governo coagido a alterar este ou qualquer outro objetivo por ele inicialmente proposto?

Weber (2000, p. 33) define o conceito de dominação como sendo a “probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis.” O autor ressalva, entretanto, que “a legitimidade de uma dominação deve naturalmente ser considerada apenas uma *probabilidade* de, em grau relevante, ser reconhecida e praticamente tratada como tal.” Dessa forma, Weber delega a determinados fatores endógenos a validade de uma dominação: “o decisivo é que a própria *pretensão* de legitimidade, por sua *natureza*, seja ‘válida’ em grau relevante, consolide sua existência e determine, entre outros fatores, a natureza dos meios de dominação escolhidos.” Conclui especificando que, “em cada caso individual, a dominação [...] pode basear-se nos mais diversos motivos de submissão [...]. Certo mínimo de *vontade* de obedecer, isto é, de *interesse* (externo ou interno) na obediência, faz parte de toda relação autêntica de dominação.” (p. 139-140, grifos do autor).

Como é por demais conhecido, o sociólogo alemão classifica os tipos puros de dominação legítima em três: racional/legal, tradicional ou carismática. O primeiro está baseado “na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação.” Neste caso, “obedece-se à ordem impessoal, objetiva e legalmente estatuída e aos superiores por ela determinados.” Segundo Weber (p. 141), o tipo mais puro de dominação legal é aquele que se exerce por meio de um quadro administrativo burocrático.

A dominação tradicional caracteriza-se pela “crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e pela legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade.” É a típica situação em que não se sujeita a estatutos, mas sim “à *pessoa* do *senhor*, nomeada pela tradição e vinculada a esta (dentro do âmbito de vigência dela), em virtude de devoção aos hábitos costumeiros.” (p. 141, grifo do autor.) Isto ocorre em virtude da dignidade pessoal que lhe

atribui a tradição. Mesmo não tendo se baseado na realidade do personagem aqui analisado, mas em feliz coincidência com a mesma, Weber (p. 148) argumenta que “seu quadro administrativo não se compõe primariamente de ‘funcionários’, mas de ‘seguidores’ pessoais.”

Por fim, a dominação carismática reporta-se à “veneração extra cotidiana da santidade, do poder heroico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas.” Nesta circunstância, submete-se ao “líder carismaticamente qualificado como tal, em virtude de *confiança pessoal* em revelação, heroísmo ou exemplaridade dentro do âmbito da crença nesse seu carisma.” (p. 141). O autor conceitua o carisma como “uma qualidade pessoal considerada extra cotidiana e em virtude da qual se atribuem a uma pessoa poderes ou qualidades sobrenaturais [...]”, importando apenas “como de fato ela é avaliada pelos carismaticamente dominados.” (p. 159).

Isto posto, cabe ressaltar a forte vinculação dos conceitos acima definidos com a crise de legitimidade que acometeu o mandato do presidente José Sarney. A celeuma política surgida logo após a confirmação de que o presidente eleito Tancredo Neves submeter-se-ia a uma intervenção cirúrgica na madrugada do dia 14 de março, e que por isso não poderia ser empossado na manhã seguinte, reflete não somente a ausência de sólida base política que justificasse a posse automática do vice-presidente. Mais do que isso: evidencia o fato de que lhe faltava legitimidade até mesmo “sobre a dominação legal”, uma vez que era praticamente unânime a opinião dos juristas consultados acerca de quem deveria assumir o cargo.

Após aventarem-se os nomes do presidente da Câmara dos Deputados, Ulysses Guimarães, e o do presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro José Carlos Moreira Alves, fez-se necessária a intervenção da alta cúpula militar – com atuação destacada do general Leônidas Pires Gonçalves – para que Sarney assumisse a Presidência da República, àquele momento, interinamente. A infeliz decisão do general Figueiredo de retirar-se do Palácio do Planalto, momentos antes da solenidade, para não transmitir a faixa presidencial ao seu desafeto, coroou o ambiente de desprestígio político em que assumia o primeiro

chefe do Executivo da Nova República. Se triste para o Brasil, a cena anunciava horizonte ainda mais lamentável para o futuro do presidente. O falecimento de Tancredo viria a corroborar a legalidade do seu mandato durante os cinco anos subsequentes à frente da nação. A legalidade, apenas.

Ainda que as frágeis instituições nacionais ratificassem juridicamente seu nome como presidente da República Federativa do Brasil até o dia 15 de março de 1990, pode-se afirmar que Sarney não exerceu seu cargo na plenitude de suas competências quando comparado a outros mandatários brasileiros. Posto de outra forma, a dominação apenas legal conferida à sua figura não lhe fora suficiente para garantir a atuação efetiva que seus poderes constitucionais lhe outorgavam.

Em consonância com a definição de dominação tradicional oferecida por Weber, tanto a sociedade organizada, quanto a classe política – esta, pela primeira coagida e não exatamente por elevação de espírito público – não se sujeitaram à sua pessoa justamente pela alegada ausência de “dignidade pessoal que lhe atribuía a tradição”<sup>3</sup>, ou, num sentido mais estreito, que não lhe conferia seu passado político. Era exatamente a ausência de “confiança pessoal em revelação, heroísmo ou exemplaridade”, conforme a definição weberiana, que impedia qualquer ensejo de dominação também do tipo tradicional ou carismática. Na conceituação de Max Weber, não havia a mínima “vontade” por parte dos obedecidos de submeterem-se ao líder legalmente entronado.

### **3 A trajetória política de José Sarney**

José Ribamar Ferreira de Araújo Costa nasceu em abril de 1930, no município de Pinheira, interior do Maranhão. De família abastada, – seu pai fizera carreira na magistratura, primeiro

---

<sup>3</sup> Em um sentido mais amplo, pode-se afirmar que nele não enxergaram os predicados que o legitimassem como líder máximo da nação, dado que, segundo Fonseca e Monteiro (2005, p. 39), “legitimidade é fundamentalmente expectativa, ou seja, pretensão de reconhecimento de autoridade por parte de quem a detém.”

como juiz de direito, depois, como desembargador –, formou-se, em 1953, pela Faculdade de Direito do Maranhão, em São Luís, onde iniciou carreira política ocupando diversos cargos de representação discente, chegando a presidir a Federação Maranhense de Estudantes. Aos 17 anos de idade iniciou-se no jornalismo – profissão que viria a dividir com as ocupações de professor e de escritor –, como repórter policial do semanário “O Imparcial”, ligado aos Diários Associados, do magnata Assis Chateaubriand. Enquanto ainda cursava a faculdade, ingressou na Academia Maranhense de Letras, da qual veio a se tornar seu mais jovem presidente.

Sua estreia na vida pública deveu-se à influência política de seu pai. Quando seu primogênito completou 22 anos, Sarney Costa, então presidente do Tribunal de Justiça do Maranhão, indicou o nome do filho para ocupar o cargo de oficial de gabinete do governador Eugênio Barros (DÓRIA, 2009, p. 25). Na década de 1950, filiou-se ao Partido Social Democrático (PSD), sigla pela qual ocupou a quarta suplência na Câmara Federal após as eleições de 1954. Quatro anos mais tarde voltou ao Parlamento, agora como deputado mais votado de seu estado, vindo a assumir a vice-liderança da UDN no Congresso Nacional antes de completar 29 anos de idade.

Ainda deputado, participou da criação do grupo da “Bossa Nova”, uma facção reformista mais à esquerda no espectro ideológico da UDN<sup>4</sup>, a qual viria a apoiar Jânio Quadros de maneira decisiva para sua vitória em 1960. Quando da ascensão de João Goulart, porém, Sarney afastou-se do grupo não apenas pelo apoio que este oferecia ao novo presidente – o qual, mais tarde, ajudaria a derrubar –, mas principalmente pela ligação de Goulart com o senador maranhense Vitorino Freire, seu maior adversário político em seu estado natal.

---

<sup>4</sup> O grupo defendia, entre outras bandeiras, as leis de antitruste e de remessa de lucros, a defesa das riquezas minerais, a política externa independente, o monopólio estatal do petróleo, além das reformas agrária, bancária e tributária (DIB, 2005, p. 187).

Elegeu-se governador do Maranhão em 1965 ainda pelo mesmo partido. A vitória sobre o candidato apoiado por Freire marcaria uma destas tristes ironias dos acontecimentos. Eleito para renovar, faz do estado, desde então, sua própria capitania hereditária, na qual se mantém como donatário há mais de quatro décadas. Em 1970, já filiado à Arena, foi eleito senador, mandato que voltou a exercer entre os anos de 1979 e 1985, desta vez, pelo Partido Democrático Social (PDS). E após sua passagem pela Presidência da República, agora já filiado ao PMDB, Sarney venceu novamente o pleito para o Senado Federal em 1990, desta vez pelo estado do Amapá<sup>5</sup>, reelegendo-se em 1998 e em 2006.

A filiação tardia ao partido de oposição ao regime militar revela, a despeito de quaisquer argumentos baseados na conjuntura local, a racionalidade subjacente à trajetória política de José Sarney. Ancorado, desde sempre no partido alçado ao poder de maneira ilegítima, Sarney abandonou a legenda que havia presidido até junho de 1984 para ingressar nas fileiras peemedebistas, somente quando já se encontrava em estágio avançado a articulação que lhe garantiria o nome na chapa que sairia vitoriosa na eleição indireta. Mais do que a imediata adesão ao governo, qualquer que seja o governo – afirmação integralmente corroborada por seu posicionamento político desde que deixou a Presidência da República –, sua reputação revela, desde sempre, comprometimento com as causas políticas mais conservadoras, a despeito de todo exercício poético-argumentativo com intenção contrária por ele compulsivamente realizado.

Sua argúcia política e seu refinado senso de oportunismo já despertavam no historiador Raymundo Faoro certa curiosidade intuitiva, a qual viria a ser ratificada pelo passar do tempo. Ainda na década de 1980, alertando para o biombo literário atrás do qual esta figura de gestos polidos e de postura simples se escondia, o jurista gaúcho vaticinou<sup>6</sup>:

---

<sup>5</sup> A mudança de domicílio eleitoral deveu-se à influência que Vitorino Freire mantinha sobre o PMDB do Maranhão, partido ao qual foi compelido a se filiar para compor a coligação com Tancredo Neves.

<sup>6</sup> Faoro (2008, p. 92) ressalva a única ocasião em que Sarney não teria,

Eu acho que como fenômeno político, [Sarney] deve ser levado um pouco mais a sério do que nós o temos levado até aqui [...]. Tenho muito receio de que a gente cometa o engano que os políticos cometiam em relação a Getúlio [...], de achá-lo um boboca, um acabado. Era o chuchu. Sem sabor, sem gosto. Quem sabe senão há alguma coisa consistente que se está cristalizando em Sarney, um papel político, e que ele vai acabar assumindo (2008, pp. 45-46).

Devido a essas credenciais, a sociedade brasileira, cujas esperanças por sopros democráticos estavam represadas havia mais de vinte anos, não aceitaria uma segunda frustração de bom grado<sup>7</sup>. Diante da derrota da “emenda Dante de Oliveira” e da internação de Tancredo Neves horas antes da cerimônia de posse, a ascensão de um político, cujo nome esteve intimamente vinculado a todos os governos discricionários e que por isso, com ou sem justiça, evocava identificação imediata com todos os males que acometiam o país, não poderia vir desacompanhada de traumas. Essa patente incoerência, inaceitável aos olhos da população, mas perfeitamente plausível aos dos engenheiros políticos de Brasília, respondeu por parcela majoritária da crise de legitimidade que açoitou seu governo.

#### **4 A racionalidade política no provimento dos cargos ministeriais**

A causalidade de fenômenos políticos dificilmente pode ser sumarizada em fator unitário. Variados foram os motivos

---

segundo ele, utilizado de sua astúcia: “eu acho que ele só não foi sagaz quando começou a escrever literatura.”

<sup>7</sup> Incomodado com a acusação de um suposto apego ao poder, Sarney procurou posteriormente defender-se desse tipo de crítica: “eu nunca tive a noção de que a Presidência era para mim um ponto de glória. O poder passa por mim e não consegue me transformar. Eu achava que a morte do Tancredo e a minha posição de ex-presidente do PDS seria uma frustração para o povo brasileiro. **E podia ter até uma interpretação de que eu tinha sido um homem que tinha aderido para poder usufruir uma parcela de poder.**” (SARNEY, 2005, p. 150, grifo nosso).

responsáveis pela falta de prestígio e de legitimidade do presidente José Sarney e que, por consequência, lhe impuseram o predicado nada simbólico de “fraco”. Conforme a argumentação acima desenvolvida, sua estreita ligação com o regime militar atuava fortemente para a rejeição ao seu nome dentre os setores mais progressistas do PMDB. A habilidade política de Tancredo, contudo, amainara temporariamente – como provou a história – as restrições em relação a Sarney em nome da vitória no Colégio eleitoral.

À própria composição da chapa-ornitorrinco pode ser delegada um dos motivos fundamentais de sua fragilidade. Conforme assinala Rodrigues (1986, p. 499):

A indevida escolha do vice-presidente, em face de súbitos problemas de sucessão ou substituição, tem-se mostrado ponto nevrálgico de crises políticas. Os exemplos não muito distantes de Café Filho, Carlos Luz e João Goulart, chamados ao primeiro posto sem o necessário embasamento político e social, dispensavam memória excepcional para servirem de advertência.

Na hipótese de que as atividades de Sarney fossem limitadas ao âmbito do Palácio do Jaburu, essa estridente contradição passaria à história como mais uma obra de engenhosa articulação política, apenas. Nas palavras do ex-presidente, “eu estava preparado para ser um vice-presidente fraco de um presidente forte.” (SARNEY, 2006, p. 67). Mas a história não pressupõe conjunções condicionais. Tancredo não assumiu. E Sarney se viu obrigado a tentar desvencilhar-se desse estigma durante os cinco anos de seu mandato.

Para tanto, Sarney atuou em duas frentes. Perante a sociedade, buscou legitimar-se através de “pacotes” políticos e econômicos. Legalizou partidos de esquerda, convocou a Constituinte e eleições diretas, acabou com os municípios de segurança nacional, adotou postura leniente com as mais de 12 mil greves realizadas durante seu governo, entre outras medidas de impacto social e midiático. Na área econômica, chancelou ousados planos de estabilização e consentiu em medidas consideradas extravagantes, mas de forte apelo popular. O cálculo

político não apenas se fez presente em todos esses casos, como também se provou basilar em algum deles.

Já para com o meio político, Sarney empregou o velho e eficiente estratagema da distribuição de cargos e divisão de recursos orçamentários. Na literatura especializada, refere-se a essa prática através do conceito de “prebendalismo”. Na definição de Antonio Houaiss, prebenda significa “distribuição pecuniária, geralmente irrisória, feita diariamente aos cônegos presentes ao ofício divino nas catedrais.” Na profana Brasília, a partilha dos cargos públicos do primeiro escalão mostrou-se fundamental para o equilíbrio do trôpego presidente da República.

A apreciação da racionalidade política subjacente ao provimento dos cargos ministeriais do governo Sarney baseia-se no trabalho desenvolvido por Durand e Abrúcio (1998). A pesquisa traz a análise do perfil ministerial dos governos de José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso sob uma ótica que integra o mundo partidário ao da burocracia, e que examina a luta política no processo de lotação daqueles postos.

A metodologia por eles utilizada calcou-se na combinação de seis critérios definidores da nomeação de cada ocupante do cargo<sup>8</sup>: (1) partidário (indicação de um partido político), (2) federativo (nomeação baseada no peso político do estado ou região de origem do escolhido), (3) técnico (ocupação baseada na qualificação técnica), (4) grupos de interesse (indicação patrocinada por algum grupo de interesse, tanto da esfera pública quanto da privada), (5) imagem (nomeação de pessoas conhecidas do grande público) e (6) pessoal (escolha realizada dentro do círculo de relações pessoais do presidente da República).

Procurando-se identificar os critérios mais relevantes para cada ocupante, os pesos foram distribuídos de um a 10 pontos,

---

<sup>8</sup> É forçoso admitir a limitação desse tipo de análise. Sujeita a subjetividades não captadas pelo método, a indicação de um nome para cargos ministeriais não pode ser resumida somente aos seis critérios utilizados. Mas conforme ressaltam os autores, a inexistência de estudos dessa natureza e o caráter pioneiro da investigação justificam as restrições. Para os fins a que este trabalho se propõe, contudo, os resultados obtidos a partir dessa análise fazem-se satisfatórios.

garantindo-se a soma máxima de 15 pontos para cada um. Assim, se para um determinado nome apenas um fator relevante foi detectado, este receberia o peso 10 e os restantes, um ponto cada, totalizando-se 15. Se outro nome teve apenas dois critérios determinantes na escolha com um nível próximo de importância entre eles, receberia o peso seis e cinco nos fatores relevantes e peso um nos demais, também perfazendo 15 pontos.

**Quadro 1.** Critérios de pontuação dos fatores relevantes na escolha dos ministros e secretários especiais da Presidência da República

Quantidade de fatores relevantes	Peso do fator relevante	Peso dos demais fatores	Pontos máximos por cargo
1	10	1	$(10 \times 1) + (5 \times 1) = 15$
2	6 e 5	1	$6 + 5 + (4 \times 1) = 15$
3	4	1	$(3 \times 4) + (3 \times 1) = 15$
4	3	2 e 1	$(4 \times 3) + 2 + 1 = 15$

**Fonte:** elaboração própria.

Definidos os critérios, identificou-se em 29 o número total de ministérios e órgãos ligados à Presidência da República (n) no mandato de Sarney, os quais foram ocupados por 68 pessoas (p) durante os cinco anos do governo. De posse desses dados, os autores calcularam a taxa de renovação ( $TR = n/p$ ), relação que, se levada à comparação com outras gestões, revela características políticas importantes de cada governante. É nesse sentido que, analisando a instabilidade do governo João Goulart, Fonseca (2004, p. 588) aponta para o fato de que, em 32 meses, foram cinco os ministros ocupantes da pasta da Fazenda. A frequente troca de ministros de área tão sensível quanto a da economia estaria associada a uma determinada falta de diretrizes e inconsistência de atuação do governo Goulart.

Já no governo Sarney, apesar da menor instabilidade dos titulares da Fazenda – quatro ocupantes em cinco anos –, a taxa de renovação de todo o ministério ficou em 2,34, a mais alta em comparação às dos três presidentes que o sucederam<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> A taxa de renovação do governo Collor ficou em 1,77; a de Itamar Franco, em

Pelo ministério do Desenvolvimento e da Reforma Agrária, por exemplo, passaram cinco ministros, dois dos quais, Marcos de Barros Freire (PMDB-PE) e Leopoldo Pacheco Bessone (PMDB-MG), exerceram o cargo por um período de apenas três e sete meses, respectivamente.

A tabulação dos dados evidenciou a ordem dos critérios mais utilizados por cada governante. No caso específico do presidente José Sarney, ratificou-se a percepção de que fatores usualmente imbuídos de vícios inerentes à barganha fisiológica, como o partidário e o federativo, foram largamente empregados para a nomeação de seus ministros. Em seguida, vieram, nesta ordem, os critérios: técnico, pessoal, grupos de interesse e imagem. A comparação com os governos Collor, Itamar e FHC ratifica o prevailecimento, durante o mandato de Sarney, de critérios que visavam à acomodação política, em detrimento daqueles que não objetivassem o alargamento da base de apoio parlamentar ao seu governo.

**Tabela 1.** Distribuição dos critérios de nomeação dos cargos ministeriais Brasil (1985-1997)

Governo	Partidário	Federativo	Técnico	Grupos de interesse	Imagem	Pessoal	Total
Sarney	3,2	3,1	2,9	1,7	1,3	2,7	15,0
Collor	2,0	1,7	3,4	1,7	3,7	2,5	15,0
Itamar	2,9	2,0	3,8	1,6	1,5	3,2	15,0
FHC	2,6	1,9	5,7	1,2	1,5	2,0	15,0

**Fonte:** Durand e Abrúcio (1998).

Os dados acima ensejam algumas apreciações. Ao fato de ter assumido o governo com um ministério nomeado por Tancredo Neves deve ser atribuído o principal instrumento de análise da dificuldade de articulação política da equipe de Sarney. Àquele momento, a Aliança Democrática era “maior” que o presidente da República. A paulatina tentativa de se autonomizar em relação

1,72 e a dos três primeiros anos do primeiro mandato de FHC não ultrapassou a marca de 1,15 (DURAND; ABRÚCIO, 1998).

à coligação que o elegera ganhou novos rumos em fevereiro de 1986, quando, sob o pretexto da desincompatibilização daqueles que concorreriam nas eleições de novembro, foi realizada uma primeira reforma ministerial<sup>10</sup>. Estava implícita, porém, a necessidade de montar sua própria equipe, a qual demonstrasse maior lealdade ao presidente do que às cúpulas partidárias. Sua falta de legitimidade, contudo, o impediu de realizar uma mudança profunda.

A estratégia adotada, então, consistiu na manutenção do loteamento dos cargos entre os políticos indicados pelo PFL e pelo PMDB, mas de maneira que, agora, fossem alçados nomes da confiança pessoal do presidente. Um caso paradigmático foi o da escolha do novo ministro da Fazenda, Dílson Funaro<sup>11</sup>. Além do seu vínculo partidário com o PMDB, muito contribuiu para a sua nomeação a sugestão de empresários paulistas e a própria relação de amizade que Funaro mantinha com Sarney. Conforme observa Sardemberg (1987, p. 130):

A posse de Dílson Funaro no Ministério da Fazenda foi o verdadeiro começo da política econômica da Nova República. Tratava-se do primeiro ministro nomeado por José Sarney, e o presidente fez questão de deixar clara essa circunstância [...]. Pretendia exibir à opinião pública uma decisão pessoal, uma decisão do presidente de fato.

---

<sup>10</sup> O próprio pretexto já designava os sintomas da fraqueza de Sarney, uma vez que, em um regime presidencialista, cabe ao chefe de governo a livre nomeação de seu gabinete, não devendo sujeitar-se a intempéries de cunho político-eleitoral.

<sup>11</sup> De acordo com Dias (2008, p. 42), a substituição de Francisco Dornelles deveu-se à sua contrariedade em relação a um novo posicionamento do governo: “[Dornelles] estava com baterias assentadas contra uma política que o presidente da República apoiava, uma política de escapar ao controle do FMI. O Dornelles achava que isso estava errado.” Sarney, em apreciação hiperbólica, assim explica a nomeação do novo ministro: “não tinha intimidade (com Funaro), mas o conhecia. Era uma pessoa que tinha carisma, muito boa pessoa humana, meio iluminado. Um visionário. O Dílson era aplaudido tanto quanto eu, à época. Ele seria o candidato à Presidência da República se o Cruzado tivesse dado certo.” (SARNEY, 2006, p. 89).

Mas mesmo tendo distribuído os postos ministeriais em maior número para o seu partido, Durand e Abrúcio (1998) apontam para o fato de que, em termos de recursos, foi o PFL o maior contemplado. Essa distribuição desigual de poderes orçamentários – 2,5 vezes maior, se comparado ao total destinado ao PMDB – clarifica a dependência política do presidente em relação à agremiação da qual emigrara.

Sarney devia essa condição de refém de seu antigo partido à desconfiada, quando não beligerante relação desde sempre estabelecida com o PMDB. Em contraste com a incondicionalidade com que o PFL oferecia apoio ao presidente, seus pares peemedebistas exigiam a materialização dos compromissos históricos da sigla para aderirem ao governo de seu próprio partido. O PMDB tinha uma história a lhe cobrar um posicionamento coerente com seu discurso. E foi nesta dialética entre ser governo e ter identidade enquanto agremiação partidária que o partido atuou durante seu primeiro e único mandato presidencial (BASTOS, 2001, p. 10).

Já com o PFL, Sarney manteve relação institucional muito mais serena. Encontrou em seu ex-partido um reduto de benemerência às suas causas. Segundo Pinto (1989, p. 127), explicava a submissão da dissidência pedessista o fato de que a “sua existência só se justificava na medida em que apoiava o governo. [O PFL] não era um partido *stricto sensu*, não tinha uma postura a defender, nasceu de maneira muito parecida com a Arena-PDS, ou seja, como um grupo de apoio ao governo.”

De modo que, abandonado pelo seu próprio partido, com o qual viria a romper formalmente meses depois, Sarney procurou nos velhos companheiros da Arena e do PDS a base de sustentação que o partido vencedor da eleição lhe negava.

**Quadro 2.** Distribuição de recursos orçamentários entre o PFL e o PMDB após a primeira reforma ministerial do governo Sarney\*

Recursos do PFL		Recursos do PMDB	
Minas e Energia	529,3	Indústria e Comércio	120,7
Comunicações	56,7	Fazenda**	41,6
Educação	38,8	Agricultura	24,1
Gabinete Civil	7,0	Planejamento	14,7
Relações Exteriores	3,6	Saúde	12,3
		Previdência Social	12,3
		Ciência e Tecnologia	8,5
		Irrigação	6,5
		Desenvolvimento Urbano	6,0
		Interior	4,5
		Reforma Agrária	2,1
		Justiça	2,0
		Trabalho	1,5
		Cultura	1,2
		Administração	0,4
<b>Total</b>	<b>635,4</b>	<b>Total</b>	<b>258,4</b>

**Fonte:** Durand e Abrúcio (1998).

(\*) Os valores estão separados por rubricas, em trilhões de cruzeiros.

(\*\*) Excluídos o Banco Central, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal.

Nem mesmo a vitória *baathiana* nas eleições de novembro de 1986 – quando o PMDB elegeu todos os governadores, com exceção do estado do Sergipe, além de 298 dos 537 parlamentares constituintes – conferiu maior sustentabilidade política ao governo central. A desarmonia genética do partido atuou para impedir o apoio automático dos “barões da federação” ao presidente da República. Pelo contrário. As medidas impopulares do Cruzado II serviram como mais um subterfúgio para justificar a manutenção do desamparo político por parte das lideranças estaduais ao governo que já adentrava nova rota de popularidade descendente.

Após a derrocada oficial do Plano Cruzado e os danosos desdobramentos políticos decorrentes da decretação da moratória

da dívida externa, a Aliança Democrática foi finalmente rompida em dezembro de 1987. Sem uma base de sustentação parlamentar minimamente sólida, o presidente passou, então, a construir seu suporte legislativo ao sabor das flutuações políticas conjunturais, cada vez mais instáveis em função da proximidade das eleições presidenciais de 1989. A partir desse momento, passaram a ser observadas mudanças ministeriais com frequência crescente. Referindo-se a esse tipo de contexto é que Fonseca (2004, p. 593) observa que “cada alteração ministerial faz sentido ao ter-se presente a estratégia do governo diante de novas condições que vão sendo criadas pelo jogo político, resultantes das correlações de forças que se formam e se alteram em cada conjuntura.”

Pode-se afirmar, desta maneira, que a alta taxa de renovação ministerial do governo Sarney esteve muito influenciada pelas dificuldades enfrentadas para reconstituir a composição de sua base de apoio parlamentar, o que, em última análise, reflete de forma cristalina a sua fragilidade e a sua falta de legitimidade perante o Congresso Nacional. A frequente alteração dos ministros pode ser observada no Quadro 3, no qual o grau de renovação indica o número de ocupantes de determinada pasta entre 1985 e 1990.

**Quadro 3.** Taxa de renovação ministerial do governo Sarney

<b>Taxa de renovação</b>	<b>Ministérios</b>
Grau 5	Reforma Agrária
Grau 4	Gabinete Civil Educação Cultura Saúde Previdência Social Fazenda Ciência e Tecnologia Justiça
Grau 3	Desenvolvimento Urbano Planejamento Indústria e Comércio Interior
Grau 2	Trabalho Relações Exteriores Consultoria Geral da República
Grau 1	Comunicações Aeronáutica Exército Marinha Gabinete Militar Administração SNI Irrigação Desburocratização

**Fonte:** Durand e Abrúcio (1998).

Ficam evidentes, assim, as práticas fisiológicas através das quais essas negociações foram realizadas, isto é, angariava-se apoio político em troca de cargos públicos. Segundo Durand e Abrúcio (1998, p. 29), “o governo Sarney foi o que mais pesadamente honrou seus compromissos políticos.” Seu crescente enfraquecimento perante o Parlamento o empurrava a adentrar um círculo vicioso. Quanto mais frágil, maior o número de políticos contratados para negociar, pulverizando cada vez mais a articulação parlamentar. Não havia, contudo, uma correspondência em termos de votos ou do fortalecimento do apoio social ao presidente, estabelecendo assim o eterno espiral: um maior número de trocas ministeriais em busca de apoio resultava em nova onda de mudanças, dado que o objetivo último nunca era satisfatoriamente alcançando<sup>12</sup>.

Por fim, pode-se concluir que a frágil posição política do presidente promoveu ainda uma grande autonomia de seus ministros, em especial, dos ministros da área econômica. Segundo um membro de sua equipe, “praticamente todo mundo mandava no governo Sarney”, o que reflete de maneira ainda mais clara sua incapacidade de impor-se diante, inclusive, daqueles que lhe deviam submissão hierárquica. Além da incessante busca por apoio político, os autores retratam o período em que Sarney ocupou a Presidência da República de uma maneira paradoxal: de um lado, uma enorme paralisia decisória, o que o caracterizou como um governo marcado mais por debates do que por ações; por outro, espasmos de autoridade, verbalizada nos planos econômicos, resultado da fraqueza do governo aos olhos da sociedade (DURAND; ABRÚCIO, 1998, p. 34).

Diante da análise acima realizada, faz-se mister realçar a dupla condição de fragilidade do Presidente José Sarney: não legítimo perante a sociedade, débil frente à classe política.

---

<sup>12</sup> A necessidade de abarcar os mais diversos setores políticos e sociais resultou em um determinado “clientelismo institucionalizado”. Esta prática suscitou ainda cenas insólitas, quando, por exemplo, do encontro de figuras ideologicamente opostas – como Celso Furtado e Antônio Carlos Magalhães – à mesma mesa durante a reunião ministerial de junho de 1987.

Desamparado pelos partidos políticos – a despeito de todo o cortejo lançado aos mais diversos setores do Congresso Nacional –, restava-lhe procurar na rua o apoio que esta também lhe havia negado. Para tanto, nada mais providencial do que arroubos econômicos de esperada repercussão positiva.

### **Considerações finais**

Conforme argumentado ao longo do trabalho, a trajetória política ostentada por José Sarney respondeu por um dos principais motivos de sua fragilidade quando da subida ao poder central. Inserida no momento histórico do ocaso do regime militar, o presidente eleito na chapa oposicionista colheu a hostilidade das ruas e a indiferença do *establishment* político.

A adoção de medidas econômicas de ampla repercussão foi, portanto, o modo pelo qual o presidente instrumentalizou as tentativas de conferir popularidade ao seu governo. A primeira e principal delas foi o lançamento do Plano Cruzado, em fevereiro de 1986. Exitoso em seu objetivo político, o sucesso inicial do plano heterodoxo de estabilização elevou Sarney à efêmera condição de estadista durante oito meses, período em que atingiu os mais elevados níveis de aprovação já auferidos por um presidente brasileiro.

Diante da sucumbência daquele que temporariamente conferira algum respaldo popular ao seu governo, o presidente Sarney encontrou nos entraves impostos pelos credores da dívida forânea sua nova causa interna. A convivência com um cenário externo adverso que lhe restringisse maiores aspirações não era situação alheia à economia brasileira. O grau de deterioração das contas do balanço de pagamentos a que se chegou no início da década de 1980, contudo, não havia encontrado paralelo até então na história republicana. A política econômica durante os últimos anos do governo Figueiredo limitou-se a administrar, da maneira menos onerosa possível, os reveses impostos pela crise internacional.

A lógica de se arcar com custos tão elevados quanto os decorrentes desta ruptura internacional não carecia, portanto,

de um preciso cálculo político. A esperada retaliação externa pouco influenciaria a decisão diante da desde sempre presente necessidade, por parte do Presidente José Sarney, de galgar a adesão dos mais diversos setores da sociedade brasileira. É neste sentido que se justifica a racionalidade política das medidas heterodoxas de ampla repercussão junto à opinião pública. Ao apelo chauvinista da moratória não faltou embasamento técnico. O pretendido bônus político, entretanto, mostrou-se decisivo para persuadir um presidente da República com as credenciais supracitadas a patrocinar medida de tamanha excentricidade.

## Referências

BASTOS, Evandro de O. O fim do revanchismo. In: BASTOS, Evandro de O. (coord.). *Sarney: o outro lado da história*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

DIAS, Mauricio. A democracia absorveu a ditadura. In: FAORO, Raymundo. *A democracia traída*. Entrevistas. São Paulo: Globo, 2008.

DIB, Maria de Fátima S. P. *Importações brasileiras: políticas de controle e determinantes da demanda*. Rio de Janeiro: BNDES, 1985.

DÓRIA, Palmério. *Honoráveis bandidos: um retrato do Brasil na era Sarney*. São Paulo: Geração Editorial, 2009.

DURAND, Maria Rita G. L.; ABRUCIO, Fernando Luiz. *Burocracia e política na nova ordem democrática brasileira: o provimento de cargos no alto escalão do governo federal: governos Sarney, Collor, Itamar Franco e FHC*. São Paulo: FGV-EAESP, 1998.

FAORO, Raymundo. *A democracia traída*. Entrevistas. São Paulo: Globo, 2008.

FONSECA, Pedro Cezar D. *Legitimidade e Credibilidade: Impasses da Política Econômica do Governo Goulart*. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 34, n. 3, p. 587-622, Jul./Set. 2004.

FONSECA, Pedro Cezar D.; MONTEIRO, Sérgio M. M. "Credibilidade e populismo: a política econômica dos governos Vargas e Goulart". *Revista brasileira de economia*, vol. 59, n. 2, p.215-43, abr/jun 2005.

PINTO, Regina Célia J. *Com a palavra o senhor presidente José Sarney*. São Paulo: Hucitec, 1989.

RODRIGUES, Newton. *Brasil provisório*: de Jânio a Sarney. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1986.

SARDEMBERG, Carlos Alberto. *Aventura e agonia nos bastidores do Cruzado*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

SARNEY, José. *Vinte anos de democracia*. Brasília: Senado Federal, 2005.

\_\_\_\_\_. *Vinte anos do Plano Cruzado*. Brasília: Senado Federal, 2006.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Fundamentos da sociologia compreensiva. Vol. 1. 4ª ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2000.