

*Palestra*

# A longa sombra das transições presidenciais\*

*Richard Neustadt*

Há quatro anos, tive o prazer de vir a Brasília com a minha mulher, Shirley Williams, uma política inglesa que veio fazer uma palestra aqui e em outras cidades do Brasil a convite do Conselho Britânico. Foi uma experiência extremamente agradável e ficamos muito impressionados com o tamanho de seu país e com a vitalidade e espírito do seu povo. Prometemos a nós mesmos que um dia voltaríamos, e aqui estou eu, infelizmente sem ela, que é líder do seu partido, o Partido Liberal Democrata, na *House of Lords* do Reino Unido, e não conseguiu se liberar de seus compromissos desta semana, o que ela lamenta muito. No entanto, fico satisfeito de que, pelo menos, um de nós tenha podido vir e de que, já que tinha que ser dessa maneira, essa pessoa tenha sido eu.

Neste dia, gostaria de lhes falar sobre um fenômeno norte-americano, um aspecto da política do meu país, os Estados Unidos, que tem importantes efeitos colaterais sobre as suas políticas e também sobre a administração pública de um modo geral, a saber, o longo período de aprendizagem de novos governos, quando novos presidentes assumem o cargo, principalmente se vierem de um partido diferente do de seu antecessor. Chamamos esse período de “transição presidencial”, o qual não se restringe às onze semanas entre a eleição e a posse, mas envolve também os vinte e um meses – quase dois anos – seguintes do novo governo.

Esses são os anos nos quais novos dirigentes, novas equipes e novos presidentes aprendem o que significa assumir seus novos cargos. Nós chamamos essa fase de “descobrir onde fica o banheiro”. Eles também

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 54  
Número 4  
Out-Dez 2003

Richard Neustadt, doutor pela Universidade de Harvard, foi Professor Catedrático Emérito de Governo na John F. Kennedy School of Government.

aprendem a se relacionar entre eles em suas novas funções e também a se relacionar com os membros mais permanentes da burocracia, com o Congresso, com os tribunais, com os estados e com os interesses privados organizados – todos eles há mais tempo no aparelho do Estado do que a maior parte dos assessores presidenciais. Eles também precisam aprender – ou tentar aprender, porque é difícil – a viver sob as pressões instantâneas provocadas pelo constante assédio da imprensa. Precisam, também, aprender a viver sob as pressões de eventos externos que freqüentemente não conseguem controlar. Se não aprendem a fazer essas coisas em tempo hábil, podem enfrentar sérios problemas.

Esses dois anos tipicamente os expõem, pelo menos uma vez, a todas as coisas novas – novidades em termos de políticas, pessoas e eventos – com as quais provavelmente se depararão ao longo de um mandato presidencial, entre as quais a experiência de uma eleição parcial para o Congresso, que prepara o terreno para a eleição presidencial seguinte.

Após essa eleição parcial, consideramos concluídas a transição e a aprendizagem prática necessária – embora saibamos que alguns presidentes nunca param de se deparar com coisas novas e de aprender com elas e que suas equipes estão sempre aprendendo, porque geralmente são transitórias e entram e saem com muito mais rapidez que seus chefes.

Os novos presidentes e as pessoas que eles trazem para o seu governo não são, de forma alguma, completamente ignorantes quando assumem suas funções. As coisas que eles precisam aprender não são, geralmente, as características gerais do nosso sistema ou dos cargos para os quais são designados ou as biografias de seus novos colegas. Eles provavelmente já estarão familiarizados com coisas desse tipo com base em sua experiência de vida anterior. O que eles não saberão ao assumir seus cargos são as sutilezas, as nuanças, por assim dizer, do trabalho com seus colegas em suas funções dentro do contexto gerado pela eleição de um novo presidente e pelos eventos que se seguem. O que eles precisam aprender são as sutilezas e, considerando as complexidades governamentais enfrentadas em Washington, eles não têm outra saída senão aprendê-las na prática de suas funções.

Considerando as semelhanças formais entre a Constituição brasileira e a americana, além de outros aspectos comuns, como as dimensões e a diversidade dos nossos países, tenho certeza de que os presidentes brasileiros e suas equipes passam por um processo de aprendizagem bastante parecido. No entanto, também tenho certeza de que as sutilezas não são idênticas e de que eu só conheço as norte-americanas. Por essa razão, me restringirei a ilustrar alguns fatos e conclusões extraídas a partir da experiência dos Estados Unidos, deixando os srs. e sras. a tarefa de traçar paralelos, se é que existem, com a experiência brasileira. Espero

que alguns desses fatos e conclusões lhes sejam úteis, caso contrário estaria desperdiçando o meu tempo e o de vocês, falando sobre coisas irrelevantes. Desconhecendo quase que completamente as nuances desta cidade, infelizmente não posso afirmar, com certeza que existam comparações úteis a serem feitas. Essa tarefa caberá aos senhores.

Permitam que eu ilustre o que quero dizer quando me refiro às nuances que precisam ser aprendidas, descrevendo alguns eventos ocorridos nas primeiras semanas após John Kennedy ter sido empossado, há mais de 40 anos. Escolhi esses eventos porque, embora tenham ocorrido há muito tempo, os senhores devem ter conhecimento deles e também do presidente Kennedy. Refiro-me à fracassada invasão de Cuba pela Baía dos Porcos por 1.200 cubanos exilados treinados nos Estados Unidos, que Washington apoiou secretamente e depois abandonou à própria sorte em meados de abril de 1961. No outono de 1960, o presidente Eisenhower havia autorizado a elaboração de planos para uma invasão de Cuba em pequena escala, e Kennedy só tomou conhecimento desses planos após ter sido eleito, em novembro. Entre novembro e fevereiro, os patrocinadores do esquema na Agência Central de Inteligência o ampliaram substancialmente com a aprovação de Kennedy e, posteriormente, o modificaram, por insistência do presidente, para torná-lo mais “negável”, pelo menos na sua visão. Combinadas à eficiência do governo de Fidel Castro, essas modificações minaram completamente o esquema, quando ele finalmente foi colocado em prática. Em vez de envolver forças dos Estados Unidos na operação, o presidente simplesmente deixou que a operação fracassasse. Depois, ele assumiu a responsabilidade pela ação num gesto nobre que, embora tenha-lhe poupado de muitas críticas nos Estados Unidos, gerou desprezo em relação a ele em lugares como Moscou. Kennedy disse a um assessor: “Como pude ter sido burro a ponto de deixá-los seguir em frente com o esquema?”. Boa pergunta.

Aparentemente, ele interpretou mal, não compreendeu adequadamente ou não percebeu de forma alguma a importância de uma série de pequenas questões de peso na esfera da Inteligência Nacional e do trabalho de suas equipes, com as quais ele, um ex-oficial subalterno da Marinha que posteriormente se elegeu para a Câmara e o Senado antes de concorrer à presidência, nunca havia se deparado ou imaginado que existissem. Em primeiro lugar, Kennedy não sabia que a CIA nunca havia empreendido uma operação antes que fosse, nem de longe, do porte daquela. Ele havia ouvido muitas referências à “Guatemala” orgulhosamente proclamadas pelo diretor da CIA como uma experiência anterior bem-sucedida, mas não tinha como saber se a operação levada a cabo naquele país havia sido muito pequena e inerentemente diferente, a ponto de não ser sequer comparável. Em segundo lugar, quando solicitou que os exilados fossem

desembarcados a uma distância maior de qualquer cidade para reduzir o nível de “ruído”, o novo presidente não sabia que o novo local escolhido para esse fim, a Baía dos Porcos, era um brejo no qual os invasores poderiam ser facilmente capturados. Kennedy acreditou que, se as tropas dos exilados fossem subjugadas, elas poderiam fugir para as colinas e passar a atuar como uma espécie de guerrilha, em vez de combater no brejo até serem levadas para as prisões de Fidel Castro (que foi o que aconteceu).

Quando solicitou aos seus comandantes militares que apresentassem comentários sobre os planos originais da CIA, o presidente também não sabia que eles nunca haviam sido solicitados a fazer algo parecido antes, já que as Forças Armadas e a CIA não são responsáveis pela conduta uma da outra. Relutantemente, eles apresentaram um veredicto segundo o qual a operação apresentava uma “probabilidade razoável de sucesso”. O termo “razoável” que usaram significava, para eles, uma probabilidade logo acima de “baixa”. No entanto, o presidente e seus assessores civis o interpretaram como indicativo de uma probabilidade logo abaixo de “boa” e aprovaram o desembarque com base nesse entendimento. Quando Kennedy modificou os planos, ele não solicitou uma nova avaliação do Pentágono, aparentemente supondo que ela seria feita automaticamente, o que não aconteceu. Se essa avaliação tivesse sido feita, o Pentágono quase que certamente teria insistido para que ele rejeitasse o novo plano.

Permitam que eu mencione algumas outras coisas que esse novo presidente não percebeu, umas poucas coisas adicionais de uma lista que, na verdade, é muito mais longa! Quando seu secretário de Estado propôs o cancelamento de um segundo ataque aéreo contra os aviões de Fidel Castro, proposta que Kennedy aceitou, os profissionais da CIA acharam que toda a operação deveria ser abortada; no entanto, como ele não perguntou, eles nada disseram. Kennedy também só percebeu quando já era tarde demais e, quando afirmou, como fez desde o início, que não envolveria forças dos Estados Unidos na operação, sob hipótese alguma, o diretor da CIA e os chefes do Estado-Maior Conjunto não acreditaram nele. O general Eisenhower teria feito o oposto, eles pensaram, e assumiram que Kennedy faria o mesmo se fosse realmente necessário, a despeito do que tivesse afirmado anteriormente. Quando o presidente provou que eles estavam equivocados, eles ficaram boquiabertos.

Finalmente, três dias antes da invasão, quando Kennedy leu um artigo de capa publicado no jornal *New York Times*, relatando todos os fatos sobre o treinamento das tropas de exilados e prevendo o que estavam prestes a fazer, nem o presidente, nem seus assessores, e tampouco, o que é mais surpreendente, os oficiais da CIA mais diretamente envolvidos perceberam que a operação deixara de ser secreta e que Fidel Castro havia sido alertado a seu respeito.

Havia, no entanto, uma coisa que Kennedy sabia, como ele mesmo me disse logo após ser eleito. Ele identificava Richard Bissell como a única pessoa da CIA que ele conhecia suficientemente bem para confiar. Infelizmente, Bissell era o mesmo homem que o governo de Eisenhower havia encarregado de planejar a operação da Baía dos Porcos e, aparentemente, seu entusiasmo e talvez desejo de mostrar serviço ao novo presidente superaram o bom senso que ele havia demonstrado em ocasiões anteriores.

Kennedy interpretou mal todas essas nuances. Se tivesse feito as perguntas certas, esclarecedoras, quase que certamente as teria interpretado corretamente. Mas essa é apenas a minha opinião. Ele assumiu a presidência com muito pouco conhecimento das perguntas certas a fazer. Por essa razão, ele fez pouquíssimas perguntas e a maioria delas não foram muito esclarecedoras.

A experiência da Baía dos Porcos, embora difícil, acabou sendo muito útil para o presidente Kennedy. Ele aprendeu muito com ela. As gravações, hoje publicadas, das sucessivas reuniões que manteve com seus assessores mais diretos durante a Crise dos Mísseis com Cuba, um ano e meio mais tarde, revelam que ele passou a fazer as perguntas certas mais persistentemente e com um senso maior de urgência do que qualquer de seus assessores. Muitas dessas perguntas foram feitas com base na experiência que ele adquiriu no episódio da Baía dos Porcos. Todas elas levavam em consideração e abordavam sutilezas operacionais da comunidade de Washington, entre as quais sutilezas características das relações entre civis e militares. O que o presidente não sabia antes, ele havia aprendido às custas de duras lições ensinadas pela experiência. Sua transição para o cargo iniciou-se em abril de 1961 e terminou por volta de outubro de 1962.

A experiência da Baía dos Porcos pode nos levar a concluir que presidentes recém-empossados não devem autorizar novas mudanças nas políticas em vigor até que tenham ocupado o cargo por mais tempo. No entanto, essa conclusão ignora o fato de que seus primeiros meses no cargo podem lhes proporcionar uma oportunidade única e imperdível de alcançar avanços legislativos. Novas medidas administrativas ou operações no exterior talvez devam ser adiadas se, como no caso da Baía dos Porcos, eles precisarem solicitar a órgãos administrativos que façam algo que nunca fizeram antes. Novos líderes sem a experiência necessária talvez não devessem tentar forçar gestores não testados a atuar num ritmo ao qual não estão acostumados. No entanto, sabemos que presidentes recém-empossados costumam solicitar ao Congresso que aprove projetos de lei controversos e raramente existem circunstâncias mais adequadas para isso do que nos primeiros meses de um novo mandato presidencial.

Isso ocorre porque, nesses primeiros meses, o presidente terá uma “lua-de-mel” quase que garantida com o público em geral – que o percebe como uma novidade interessante em sua nova função e deseja que ele seja bem-sucedido, passando da teoria do programa que o elegeu à prática. Enquanto essa percepção está presente, a probabilidade de os membros do Congresso americano desejarem ser percebidos como alinhados com o clima positivo de apoio público ao presidente é maior, sabendo que ele não durará para sempre. Posteriormente, eles ficarão muito mais livres para opor-se a ele a um custo potencialmente mais baixo no campo das relações públicas.

Para ilustrar esses argumentos, acredito que os historiadores provavelmente consideraram o aumento de impostos que Bill Clinton conseguiu persuadir o Congresso a aprovar, em 1993, como a sua maior realização legislativa. Esses tributos mais altos constituíram o elemento central da política econômica que ele adotou no início do seu governo e que levou adiante com alguma fidelidade nos oito anos seguintes. Somando-se aos aumentos fiscais que o seu predecessor, George Bush pai, havia conseguido aprovar a duras penas dois anos antes, os novos impostos de Clinton vieram acompanhados de uma política de cortes relativamente profundos nas despesas governamentais. Juntas, essas medidas fariam com que os déficits orçamentários registrados desde os tempos de Ronald Reagan fossem, suficientemente, reduzidos para manter um fluxo contínuo de investimentos europeus e japoneses para os Estados Unidos, sem taxas de juros mais altas. Taxas de juros baixas, juntamente com esses investimentos, estimularam uma recuperação econômica que já se configurava. Em pouco tempo, esse cenário levou à grande prosperidade econômica observada de meados até o final da década de 90 nos Estados Unidos. Os aumentos dos impostos, seletivamente dirigidos aos mais ricos, não inibiram esse processo.

Nos Estados Unidos, as decisões privadas determinam mais o curso da economia que as públicas. No entanto, no caso de Clinton, elas, sem dúvida alguma, ajudaram a estimular essa prosperidade. Em que pese esse fato, no entanto, ninguém acredita que ele tivesse conseguido garantir a aprovação desses aumentos na Câmara ou no Senado seis meses depois que o fez. Já na primavera, suas maiorias no Congresso haviam caído dramaticamente.

Paradoxalmente, embora as recompensas de uma ação legislativa imediata sejam grandes, os riscos também podem ser grandes. Consideremos o exemplo do antecessor de Clinton, um sulista que anteriormente havia sido governador de um pequeno estado e não era conhecido em Washington, Jimmy Carter, que tomou posse em janeiro de 1977. Como engenheiro nuclear, profissão que havia exercido no passado, ele decidiu

colocar todo o seu peso em um programa voltado para a conservação de energia e o desenvolvimento de novas tecnologias nessa área. Ele trouxe para a presidência toda uma nova análise das realidades energéticas expostas pela crise do petróleo de 1973. Pouco depois da sua posse, ele encaminhou ao Congresso um programa abrangente que afirmava ser “equivalente a uma guerra no terreno da moralidade”. No entanto, ele não havia feito nada anteriormente no sentido de preparar o país ou o Congresso para aceitar esse programa, que, além de tudo, havia sido sigilosamente redigido por um consultor da Casa Branca, fato que gerou ressentimentos entre os congressistas. Os eventos verdadeiramente dramáticos para os quais ele tentou chamar a atenção do público e do Congresso estavam associados a um “choque” ocorrido quatro anos antes. E as soluções propostas baseavam-se na conservação de energia, o que exigia que os eleitores de todos os parlamentares fizessem muitas coisas que muitos deles não estavam dispostos a fazer – como pagar mais pela gasolina ou reduzir o uso de seus aquecedores.

Com uma ajuda considerável de um presidente do Congresso motivado, Carter conseguiu aprovar uma boa parte de seu programa na Câmara dos Deputados. No entanto, ele encalhou, no Senado, no verão, no mesmo momento em que seu governo viu-se às voltas com um escândalo que, embora pequeno, precipitou o fim de sua lua-de-mel com o eleitorado. As duas Casas do Congresso só viriam a aprovar um programa de energia três anos mais tarde. Quando esse programa foi apresentado a Carter para a sua assinatura, toda a sua ênfase havia sido deslocada da conservação para a produção, principalmente para a concessão de subsídios a diversas bases eleitorais favorecidas.

Esses fatos ilustram como os meses iniciais de relacionamento entre um novo presidente e o Congresso podem ser difíceis e gratificantes ao mesmo tempo. E as dificuldades não se limitam às relações com o Congresso em si. A evolução da reputação do novo presidente junto aos congressistas também acarreta riscos. Eles o observam atentamente para ver se o novo presidente apresenta as habilidades e a disposição necessárias para usar seus poderes constitucionais em proveito próprio da melhor forma possível. Como os poderes do presidente e dos congressistas são, em grande medida, compartilhados – exceto no que se refere ao uso das Forças Armadas –, eles têm todas as razões para se manter vigilantes. Como concorrentes naturais por força da Constituição americana, poucas coisas são mais importantes para os congressistas do que usar e testar seus poderes. E é muito fácil para novos presidentes cometerem erros inocentes nesse terreno, com graves conseqüências.

Voltando ao presidente Bill Clinton, para lhes dar um outro exemplo, seu secretário do Interior, um reformista, o persuadiu a incluir uma

disposição em seu projeto de lei fiscal, no sentido de que as taxas cobradas pelo direito de pastagem em terras públicas fossem aumentadas. Tradicionalmente, essas taxas eram ridiculamente baixas e considerando que grandes áreas dos nossos estados da região oeste consistiam principalmente em terras públicas, esse era um fator importante para as suas economias. Era um fator importante, principalmente, para criadores de gado cujos animais pastavam nessas áreas. Pouco tempo depois de o projeto de lei ter sido aprovado na Câmara e encaminhado ao Senado, seis senadores de alguns desses estados foram até a Casa Branca para protestar. Clinton e seu chefe de gabinete naquele momento, um empresário solidário com os problemas dos outros, ouviram os argumentos dos senadores e concordaram, no ato, em eliminar os aumentos ofensivos. Quando esse fato caiu no conhecimento público, o que não demorou muito para acontecer, os congressistas dos estados do oeste que pouco antes tinham votado a favor do projeto de lei com a disposição embutida nele ficaram furiosos, bem como seus proponentes no Congresso e em Washington de um modo geral. Em todos os gabinetes do Senado, senadores e seus assessores começaram a se perguntar se o presidente podia ser “enrolado”. Dali em diante, muitos passaram a achar que sim.

Clinton poderia ter facilmente dito a seus visitantes que ele precisaria consultar os líderes do Congresso e suas bases na Câmara – para não falar no secretário do Interior – antes de responder. Sua postura poderia ter sido a de “não venham a mim, eu irei até vocês”. Mas não foi isso que ele fez. De uma certa maneira, acredito que ele nunca conseguiu recuperar a sua boa reputação completamente.

Em Washington, o Senado tem uma voz especial nas nomeações presidenciais para as principais repartições do governo federal (exceto para funções na Casa Branca). Esse fato torna ainda mais complexa a necessidade de se promover a reputação do presidente junto ao Congresso. O presidente nomeia, mas suas nomeações precisam ser confirmadas pelo Senado. Essa confirmação só é dada após uma audiência numa comissão pertinente do Senado, a elaboração de um relatório por essa comissão e uma votação numa sessão plenária do Senado. Tradicionalmente, esse processo era razoavelmente rápido e as comissões do Senado raramente se recusam a endossar as nomeações do presidente, desde que consigam demonstrar o apoio dos senadores em seus estados. Nos últimos anos, no entanto, o processo tem se tornado cada vez mais burocrático e político. Grandes atrasos são possíveis atualmente e a rejeição aberta dos senadores a nomeações presidenciais não é nada rara. As reações de um presidente podem contribuir a favor ou contra a sua reputação no Congresso.

Esse processo de burocratização deve-se, principalmente, a reações contra Richard Nixon após a sua renúncia. Atualmente, pessoas nomeadas pelo presidente para qualquer cargo precisam responder a questionários

complicados sobre todos os aspectos de sua vida privada pregressa não apenas junto à Casa Branca, mas também junto ao Departamento de Justiça, à polícia federal americana (o FBI) e, também, separadamente, às comissões do Senado. Até o presente momento, os esforços para se adotar apenas um questionário para todos esses órgãos fracassaram. Esse processo gera irritação, problemas e atrasos para os nomeados e uma preocupação constante com as aparências por parte das pessoas que formam seus quadros. O presidente Clinton anunciou três nomeações sucessivas para a função de procurador-geral logo que assumiu a presidência, mas foi obrigado, com muito constrangimento, a cancelar duas delas diante da possibilidade de que infrações de regulações federais cometidas no passado por parte dos indicados se tornassem um importante empecilho para suas respectivas nomeações.

A politização desse processo é ainda mais séria, e afeta, principalmente, nomeações para o poder judiciário. Desde que os democratas transformaram num espetáculo público as audiências relacionadas à nomeação do juiz Bork, um republicano qualificado, embora conservador, para o Supremo Tribunal Federal nos tempos de Reagan, a disputa do partido pela nomeação dos juízes das gerações seguintes se tornou acirrada e indisciplinada. As disputas são abertas e, às vezes, duras ou muito prolongadas. As nomeações para o Poder Judiciário podem se arrastar a ponto de afetar a eficiência dos tribunais americanos, e é isso que parece estar ocorrendo agora. Essa situação não é provocada apenas por disputas nas comissões, mas também por um costume adotado nas duas últimas décadas, segundo o qual seus presidentes permitem que qualquer senador democrata ou republicano apresente um pedido anônimo de “espera” para a avaliação de uma nomeação, bloqueando qualquer ação da comissão até que ele seja retirado. Antigamente, só um senador do estado da pessoa nomeada gozava desse privilégio. Atualmente, todos os 100 senadores têm essa prerrogativa.

Juntas, a burocratização e a politização aumentam os riscos enfrentados por presidentes recém-empossados em suas relações com o Congresso, tanto no que se refere às suas ações como à sua reputação. No entanto, eles não têm como evitar o processo de nomeações e suas complicações em suas relações com o Congresso. As sutilezas desafiam toda a *expertise* e exigem muitas considerações maduras antes de qualquer ato.

Os problemas que as pessoas nomeadas pelo Presidente enfrentam não se restringem ao processo de nomeação. Quando homens e mulheres são designados para funções públicas que nunca desempenharam antes – o que, exceto no caso de juízes experientes, é a regra – nunca se sabe, com base no desempenho passado dessas pessoas, o que acontecerá. Elas podem enfrentar problemas também em função do que chamamos

de “febre de Potomac”, um inchaço imprevisível do ego. Incompatibilidades imprevistas no campo das relações humanas, provocadas pelo choque de egos, também podem ocorrer. Nos tempos de Harry Truman, um secretário de Defesa proibia que qualquer pessoa, sob a sua jurisdição, falasse com qualquer pessoa do Departamento de Estado sem a sua aprovação expressa! Obviamente, esse esquema não funcionou, mas ele bem que tentou. Há pouco tempo, no mandato de Ronald Reagan, o secretário de Defesa, que havia sido diretor de Orçamento anteriormente, era uma pessoa que havia saído diretamente da vice-presidência de uma empresa privada para a vida pública e o secretário de Estado, nomeado pouco tempo depois dele, era um empresário saído da presidência dessa mesma empresa. Presumiu-se que o fato de eles terem um histórico empresarial comum garantiria relações civilizadas entre ambos, mas não foi isso que aconteceu. Na verdade, eles brigaram como cão e gato durante todo o governo de Reagan.

Cada nova nomeação de um governo recém-empossado traz um elemento de mistério e, portanto, de risco para o presidente, principalmente quando ele precisa nomear muitas pessoas de uma só vez, como ocorre no início de seu mandato. O presidente Clinton ficou tão impressionado com esse fato que dedicou um tempo desproporcionalmente grande nas onze semanas entre a sua eleição e posse tentando escolher membros de seu gabinete – leia-se, ministros – que pudessem manter a afinidade e a sintonia necessárias entre si e com ele ao longo do seu mandato. Ele conseguiu reunir um grupo mais comedido que o de Reagan e o de Bush filho, atualmente, mas isso não significa que a lealdade desse grupo a ele tenha sido maior que a dos outros aos seus respectivos presidentes. E menos ainda que a sua lealdade para com o seu grupo tenha sido maior. Clinton deixou que o seu grupo apoiasse a sua mentira no caso Monica Lewinsky até ele ser forçado a se retratar. De todo modo, baixa lealdade aos assessores, embora freqüentemente reafirmada, nunca foi uma característica típica da Presidência americana, exceto no caso de Truman – fato pelo qual ele foi muito criticado na ocasião e continua sendo criticado até hoje.

Um presidente dos Estados Unidos é uma máquina de tomar decisões. Ministérios e congressistas antagônicos e a mídia exigem constantemente que ele tome decisões a todo o momento sobre eventos internos e externos. Quando eu era um jovem assessor da Casa Blanca, Truman costumava dizer o seguinte: “A Presidência é como um tigre. Você precisa ficar por cima ou acaba caindo e sendo comido por ele”. O início de um mandato caracteriza-se pelas melhores oportunidades legislativas, mas também pelos maiores riscos administrativos, bem como por riscos para a reputação por todos os lados. O que intensifica as oportunidades e os

riscos é a novidade, ao mesmo tempo em que a aprendizagem necessária só vem com a experiência. Esse é o tema central de tudo que falei até aqui.

Permitam-me, agora, acrescentar uma importante observação. George Bush filho parece ter descoberto um antídoto para a maioria dos problemas administrativos e legislativos que afligiram seus colegas governadores do sul, Carter e Clinton, no início de seus processos de transição. Ele deliberadamente importou para o seu novo governo uma equipe sólida de pessoas com grande experiência em governos republicanos recentes, principalmente nos governos de seu pai e de Reagan, mas também nos de Gerald Ford e até mesmo de Richard Nixon.

Por alguma razão, Clinton não quis nomear ninguém que tivesse sido membro da equipe de Carter e muito menos relíquias dos tempos de Johnson e Kennedy ou da remota era de Truman. Contrastando com essa postura, para a sua vice-presidência e como a pessoa responsável pela organização de seu novo governo, Bush filho escolheu Dick Cheney que foi o segundo chefe de gabinete no governo do presidente Ford, posteriormente o único congressista de Wyoming por uma década e o deputado republicano responsável pela disciplina de seu partido e pela presença de seus membros em sessões importantes da Câmara e, depois, secretário de Defesa de Bush pai, antes de abandonar temporariamente a vida pública para assumir a presidência de uma empresa no Texas. Para suplementar as tarefas de Cheney, Bush filho escolheu um chefe de gabinete que havia sido chefe-adjunto nos tempos de seu pai e conhecia a função muito bem. Sua assessora de Segurança Nacional, Condolezza Rice, havia sido adjunta da pessoa que havia ocupado esse cargo no governo de Bush pai. O secretário de Estado havia sido chefe do Estado-Maior Conjunto no governo de Bush pai e adjunto do assessor de Segurança Nacional nos tempos de Ford. Seu secretário de Defesa, que na verdade ressuscitou tradicionais disputas entre as funções de secretário de Defesa e de Estado, tinha sido o primeiro chefe de gabinete de Ford, o antigo patrão de Cheney, antes de se tornar secretário de Defesa de Ford e depois diretor-presidente de empresas privadas. E assim por diante.

Em todos os níveis, pessoas experientes assumiram funções-chave. Conseqüentemente, muitas das sutilezas que não foram percebidas por seus antecessores inicialmente não passaram despercebidas por eles (ou se passaram, porque as coisas haviam mudado desde que estiveram no governo anteriormente, eles as detectaram rapidamente). Nos primeiros meses em suas funções, eles evitaram todos os principais erros cometidos por governos democratas anteriores.

No entanto, eles acabaram tornando-se vítimas de um erro próprio no período de transição, um erro no terreno das relações públicas

relacionado a compromissos assumidos pelo regime anterior no campo das políticas. Desde 1933, quando Franklin Roosevelt sabotou a Conferência Econômica de Londres, na qual Herbert Hoover havia investido grandes esperanças, não se viam tamanhas reviravoltas em obrigações internacionais assumidas ou, pelo menos, ostensivamente apoiadas por um governo, no caso o de Clinton, e repudiadas por um novo governo, o de Bush filho. Roosevelt ficou satisfeito com o que aconteceu nos seus tempos, mas o governo de Bush parece ter ficado zangado, assumindo uma postura quase que de desprezo e paranóia em relação, particularmente – como vocês certamente observaram aqui em Brasília – ao Protocolo de Kyoto sobre mudança do clima e à convenção sobre um Tribunal Internacional Penal, entre outras matérias. A administração de Clinton havia endossado essas matérias, embora tivesse calculado que nenhuma delas superaria o obstáculo dos dois terços dos votos necessários para a aprovação de tratados no Senado ou que o presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado, Jesse Helms, elaboraria um relatório contrário a elas. Consciente desse fato, o novo governo, que rejeitava a substância dessas matérias, aparentemente achou que eram armadilhas montadas por Clinton para pegá-los e reagiram de acordo com essa percepção.

Ao que parece, no entanto, Clinton estava apenas tentando aplacar os ânimos interna e externamente sem satisfazer o desejo dos que queriam ver essas matérias aprovadas, porque ele não podia aprová-las. Seus sucessores também não podiam e, mais do que isso, não queriam aprová-las. No entanto, nas relações públicas de mudança de rumo eles poderiam ter lamentado mais a necessidade dessa mudança, mostrando menos irritação e tentando oferecer alguma alternativa, admitindo a importância, não a substância, das questões envolvidas. Um ano depois, após ter sentido os efeitos negativos de sua mudança brusca e mais ainda da sua linguagem – na Europa e em outros lugares – não duvido que a Casa Branca tenha lamentado o tom, ainda que não a substância, de sua postura e desejado ter previsto melhor suas conseqüências no exterior. O governo de Bush filho certamente não previu essas conseqüências e por que não? Aparentemente porque sua paranóia em relação a Clinton prejudicou o seu julgamento – uma paranóia alimentada por muitas coisas, mais recentemente pela recusa (para ele ultrajante) de Albert Gore em admitir que possa ter perdido na Flórida.

Já escrevi muito sobre os perigos de transições, mas vou mencionar um que não havia sido identificado ainda, pelo menos não por mim, e que vai passar a fazer parte da minha lista. As conseqüências podem ser sérias. Posso afirmar que as menções a Bush filho como um “cowboy”, tão freqüentemente ouvidas na Europa e que afetam questões importantes como o apoio aos Estados Unidos no Conselho de Segurança da ONU,

devem-se muito ao tom das declarações de seu governo em relação ao Protocolo de Kyoto e a uma série de convenções que ele desprezou.

Reações paranóicas contra antecessores, que acabam se refletindo negativamente sobre os governos que se deixam levar por elas e sobre suas políticas, são desdobramentos naturais de campanhas duras num contexto político altamente partidário e pessoal como o dos Estados Unidos atualmente, sobretudo se o antecessor ou uma pessoa muito ligada a ele tiver sido o adversário na campanha. No entanto, as conseqüências externas de se deixar dominar por sentimentos desse tipo são muito sérias, de modo que o sucessor de Bush em 2009 (ou 2005) deve ficar atento e procurar agir de outra maneira. Uma reação paranóica desse tipo equivale à falta de percepção de uma sutileza.

Resumindo, as dificuldades enfrentadas nos primeiros meses de qualquer governo recém-empossado nos Estados Unidos são proporcionais ao inevitável processo de aprendizagem prática que as pessoas que estão assumindo o governo pela primeira vez precisam atravessar. Essas pessoas seriam, principalmente, o presidente recém-empossado e os colaboradores mais diretos que ele traz do Congresso ou da vida privada para assumir o governo com ele. É bom que essas pessoas ajam com cautela em relação a rupturas com políticas vigentes, principalmente se constituírem novidades para os responsáveis pela sua administração e supervisão. É bom que elas ajam com cautela no terreno legislativo também. No entanto, a recompensa da inovação, se eficaz, é a aprovação de medidas, leis, que podem se tornar inviáveis, se adiadas. Por essa razão, há uma pressão constante para se agir, principalmente junto ao Congresso, exatamente quando as pessoas responsáveis por governos recém-empossados precisam, acima de tudo, se familiarizar com sutilezas ainda não aprendidas.

Isso sugere que o mais indicado para essas pessoas seria assumir uma postura de abertura, humildade e flexibilidade. Em transições passadas, no entanto, a postura desses assessores caracterizou-se frequentemente por um tipo inocente de arrogância ignorante em relação ao que a espera, uma certeza irreal de que saberão fazer as coisas melhor do que as pessoas que estão substituindo, porque venceram as últimas eleições e elas não. Esse tipo de certeza pode ser uma armadilha para a qual elas são atraídas por iscas atraentes como a da Baía dos Porcos. Mesmo que elas escapem dessas armadilhas por sorte ou nomeando pessoas experientes, como fez Bush filho, outras sutilezas despercebidas ou não consideradas quase que certamente prejudicarão o desempenho de um novo governo em seus estágios iniciais. Na minha opinião, foi isso o que aconteceu com Bush.

Presidentes recém-empossados e suas novas equipes também tendem a superestimar seus novos poderes na Presidência. Após alguns meses no cargo, o presidente Kennedy costumava dizer que, olhando do

Congresso, os poderes da Casa Branca pareciam ser enormes em comparação aos de qualquer deputado ou senador individual. Só depois de ter passado mais tempo na presidência ele percebeu como seus poderes eram limitados em relação aos exercidos coletivamente pelo Congresso.

Bill Clinton foi eleito com a idéia de que conseguiria aprovar o recrutamento de homossexuais para as Forças Armadas por meio de uma simples assinatura, ou seja, de um ato do executivo. Após ser eleito, ele sugeriu numa entrevista coletiva que talvez fizesse isso. Imediatamente, os opositores dessa idéia nas Forças Armadas alertaram seus amigos nas comissões das Forças Armadas do Senado e da Câmara sobre essa possibilidade. Antes mesmo de sua posse, o poderoso presidente dessa comissão no Senado disse a Clinton que, se ele assinasse um ato nesse sentido, o Congresso imediatamente aprovaria uma lei para anulá-lo, o que obrigou o novo presidente a, humildemente, propor um acordo ao Pentágono e aos dois comitês em torno da questão. Mas chega de falarmos sobre atos do executivo. Há momentos em que eles podem ser usados, obviamente, mas somente quando a oposição está desequilibrada ou carece de uma força expressiva no Congresso.

Num regime como o do parlamentarismo britânico (onde vivo parte do ano), o Primeiro-Ministro e o Ministro das Finanças, que têm assegurada a maioria do seu partido na Câmara dos Comuns (*House of Commons*), podem controlar tanto o executivo quanto o legislativo. Por isso, ninguém na Inglaterra consegue realmente compreender por que o Congresso dos Estados Unidos é tão independente. No entanto, a razão é muito simples. Os deputados e os senadores são eleitos a partir de bases eleitorais diferentes das do presidente e com períodos de duração de mandatos diferentes do dele. Além disso, e o que é mais importante, as indicações de candidatos por seus partidos não são freqüentemente controladas pela Casa Branca. As indicações de candidatos à Presidência também não são freqüentemente muito influenciadas por deputados e senadores. Os britânicos, às vezes, argumentam que, para eles, a sede central do partido tem menos a ver com as indicações de candidatos ao Parlamento do que se supõe normalmente. No entanto, a maioria dos escritórios regionais dos partidos espera que seus candidatos apóiem fielmente seus líderes no Parlamento. Essas expectativas não determinam as candidaturas de legisladores nos Estados Unidos.

Questões locais continuam sendo mais importantes e questões partidárias, como tal, menos importantes. Questões ideológicas pesam menos nos Estados Unidos do que na Europa tradicionalmente, bem como, na verdade, na política do partido de seu novo presidente, pelo que pude perceber.

Para concluir, permitam que eu faça cinco observações resumidas sobre transições presidenciais nos Estados Unidos e os riscos que elas acarretam para novos regimes.

Em primeiro lugar, a ânsia de realizar apresenta verdadeiros dilemas, tanto no campo administrativo como legislativo. Nas relações com o Congresso, devemos agir como Clinton ou Carter? No terreno administrativo, devemos agir como Kennedy, que enfrentou tantos problemas com a operação da Baía dos Porcos, que nunca havia sido testada antes?

Em segundo lugar, a sensação de ter “vencido” nas urnas pode levar um novo presidente a subestimar o público estrangeiro, que talvez não veja o resultado das eleições como uma “vitória” e esteja mais preocupado com as continuidades. O que Bush e seu pessoal não se deram conta, no entanto, é algo que vocês aqui em Brasília parecem ter compreendido plenamente, a julgar pelos artigos publicados na imprensa britânica sobre a placidez da sua moeda.

Em terceiro lugar, a necessidade de preencher todos os cargos do governo tão logo o Senado confirme os respectivos nomes obriga a Presidência a se defrontar com toda uma série de mistérios que envolvem desde o lado humano das pessoas nomeadas às suas lealdades para com diferentes facções. Inevitavelmente, algumas dessas pessoas – e talvez muitas delas – não satisfarão as expectativas do presidente. O momento e a publicidade de sua substituição tornam-se questões delicadas não apenas durante um processo de transição, mas possivelmente por um bom tempo depois dele.

Em quarto lugar, falando novamente em termos de pessoas, a solução encontrada por Bush filho, que se cercou de pessoas experientes, não garante, de forma alguma, mais flexibilidade e abertura, talvez até pelo contrário. No entanto, essas qualidades foram muito importantes para a aprendizagem que Kennedy extraiu do episódio da Baía dos Porcos.

E, em quinto lugar, esse tipo de aprendizagem, tanto teórico como prático, é precisamente o que não apenas presidentes, mas também todas as pessoas à sua volta, precisam exercitar. Erros serão cometidos e meros seres humanos não conseguem evitá-los. No entanto, para que haja uma aprendizagem, os erros também precisam ser reconhecidos e aceitos com bom humor, talvez não publicamente, porque às vezes é arriscado demais, mas sempre reservadamente. Eles precisam ser aceitos, discutidos, ponderados e aplicados em futuras ações.

É nisso que consiste a aprendizagem e em nada menos do que isso.

Como essas observações baseadas na realidade dos Estados Unidos podem ser traduzidas para o Brasil, se é que podem? Que semelhanças e diferenças entre Washington e Brasília seriam relevantes? Acima de tudo,