
Cadernos ASLEGIS

ISSN 1677-9010 / www.aslegis.org.br

Avaliando o governo FHC: dois aspectos

Antônio Octávio Cintra

Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados
Área de Ciência Política

Dentro em pouco, o governo de Fernando Henrique Cardoso será página virada. Neste breve artigo, quero tratar de dois assuntos a ele referentes – as relações Executivo-Legislativo e as relações intergovernamentais – ambos ligados aos aspectos políticos do governo que finda, mas muito relevantes para o lado mais controverso de sua obra, ou seja, a política de reformas econômicas.

1. Rolo compressor?

A expressão “rolo compressor” tem sido muito aplicada às relações do governo FHC com o Congresso. Com ela se reconhece sua eficácia legislativa, mas insinua-se ter-se ela obtido à custa de usurpação das competências do Poder Legislativo.

O assunto pode ser tratado de vários ângulos, normativos ou descritivos. Para entender esse relacionamento, é preciso situá-lo na organização política maior do País. Em nossa contribuição ao primeiro número dos Cadernos Aslegis (1997), chamávamos a atenção, citando Bolívar Lamounier¹, para o

¹ Bolívar Lamounier, *A Democracia Brasileira no Limiar do Século 21*, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1996.

consociativismo da política brasileira. Essa modalidade de organização política é mais bem entendida quando contraposta à organização política majoritária, de que o exemplo mais famoso, conhecido como modelo Westminster, é o praticado de forma paradigmática na Grã-Bretanha.

Lá, moldou-se, ao longo dos séculos, um arcabouço cujas partes se articulam, desde o sistema eleitoral até o funcionamento parlamentar, para dar força ao governo.

O sistema eleitoral – majoritário, em distritos uninominais – forma inevitavelmente uma maioria (às vezes até com certa truculência, pois costuma transformar maiorias eleitorais relativas em maiorias absolutas no parlamento). Essa maioria parlamentar faz o gabinete, que legisla e executa, sem cerimônia, enquanto o parlamento, na qualidade de assembléia, limita-se ao debate. A maioria, disciplinada, aprova os projetos do governo, e a oposição, organizada em “gabinete sombra”, critica, mas não tem poder de obstruir a agenda governamental. Quando o eleitorado fizer dela a maioria, valer-se-á da mesma lógica: legislará e governará sem mais aquela. Foi o que ocorreu quando, depois de longa ausência do governo, os trabalhistas britânicos fizeram a maioria, hoje comandada por Tony Blair.

O sistema britânico está num extremo. A ele se opõem os sistemas consociativos, em que não vige o princípio majoritário. A lógica consociativa de governo é a de um poder compartilhado, um condomínio. Vários centros têm de ser levados em consideração nas decisões, pois têm capacidade de vetar ou obstruir a ação do governo. Para este funcionar, é preciso, pois, aquiescência de vários atores, muita negociação, composição e acomodação entre eles. Uma das expressões do consociativismo está na separação de poderes. Outra, no sistema eleitoral proporcional: a cada grupo, a cada divisão ideológica, a cada crença política, a cada interesse corporativo, sua representação, na proporção de sua presença no eleitorado. A cada partido, o compartilhamento do poder no Legislativo, também na proporção de sua representação parlamentar. Também temos, entre outros numerosos traços, o bicameralismo, com uma segunda Casa forte, detentora de substanciais poderes, e o federalismo, que distribui o poder no território.

Governar em sistemas consociativos exige coligações de forças políticas. Nos países parlamentaristas consociativos, a norma são governos de coali-

ção. São muito representativos do mosaico social, mas a decisão política e sua implementação – a governação – são bem mais complicadas do que no modelo majoritário de Tony Blair.

Nossos constituintes de 1988 não tocaram nos institutos que expressam e ao mesmo tempo consolidam o consociativismo da política brasileira. Reforçaram o federalismo, inclusive no aspecto fiscal. Mantiveram a representação dos Estados na Câmara dos Deputados muito desproporcional com relação a suas populações. Conservaram, além disso, igualdade de poderes entre as duas câmaras. Tampouco ousaram repensar o sistema eleitoral proporcional, de lista aberta, elaborada não em nível nacional, mas sim estadual. Outras normas, infraconstitucionais, reforçam esses aspectos.

Faz alguns anos, o cientista político Sérgio Abranches mostrou ser nosso presidencialismo, também, similarmente aos sistemas parlamentares europeus, um sistema de coalizão². Os presidentes precisam compor uma base de governo e, para tanto, recorrem à divisão dos ministérios e órgãos federais entre os vários partidos, buscando atender à proporcionalidade das representações parlamentares e aos poderes regionais. Precisam dessa composição para, entre outras coisas, enfrentar a aritmética das decisões no Legislativo na aprovação de leis ordinárias, complementares e emendas constitucionais, com seus respectivos quoruns e necessárias margens de segurança nas votações, caso queiram ter bom êxito em seu programa legislativo. O apoio exige cargos e controle de recursos.

Como funciona uma base parlamentar em governos de coalizão? Os cientistas políticos, brasileiros e estrangeiros, têm-se debruçado sobre o assunto, com interpretações nem sempre concordantes.

Uma hipótese prevê, em função do sistema eleitoral proporcional, construído sobre o voto pessoal e a lista aberta, comportamento parlamentar individualista e pouca disciplina partidária.

Contudo, FHC conseguiu apoio em cruciais votações no Congresso. Para Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, a eficácia do Executivo, apesar do sistema eleitoral e de outros óbices, tem explicação em características outras das instituições políticas.

² Sérgio H. Abranches, “Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro”, *Dados*, vol. 31, n° 1, 1988.

Por um lado, a Constituição de 88 deu mais poderes formais ao Presidente da República do que os existentes na Constituição de 1946. A nova Carta constitucional incorporou, entre os poderes presidenciais, institutos do regime militar:³ Por outro lado, houve também concentração de poder dentro do Legislativo.⁴ A Mesa e as lideranças partidárias podem estabelecer a pauta legislativa, restringir o poder de emendamento e de destaques para votação em separado dos deputados. Podem retirar matérias das comissões para deliberação em caráter de urgência, indicar parlamentares para as comissões permanentes, especiais e mistas que deliberam sobre as medidas provisórias e, também, substituí-los. As lideranças partidárias podem exercer o voto de liderança. Alguns desses poderes não existiam, ou existiam limitadamente, na Câmara dos Deputados da República de 46.

Portanto, o Executivo e as lideranças de sua base parlamentar têm o poder de, pelo menos, pôr a agenda legislativa de interesse do governo na ordem do dia. Ademais, estudos abrangentes das votações nominais da Câmara dos Deputados, nas legislaturas mais recentes, mostram ser o comportamento parlamentar mais previsível do que a hipótese antes mencionada admite. As indicações dos líderes nessas votações costumam ser obedecidas, ainda que o grau de disciplina varie entre os partidos e não atinja valores tão altos no nosso Legislativo quanto nos de outros países, inclusive na América Latina.

Mas por que as indicações dos líderes são seguidas pelos deputados? O sol não nasce porque o galo canta na antemanhã. Vimos ter o Executivo capacidade de pôr as questões de seu interesse em pauta. Nossos partidos, porém, com exceção do PT – entre os partidos maiores –, são organizações bastante frouxas e, durante as legislaturas, os parlamentares circulam entre eles com grande desenvoltura e em taxas elevadas. Como explicar, pois, o voto disciplinado, de acordo com a indicação do líder?

Em parte, deve operar a ideologia, em votações em que essa dimensão seja importante. Isto é: sólidos ou não os partidos, disciplinados ou não seus

³ Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi, *Decision-making Structure, Political Parties, and Government Performance in Multiparty Presidentialism*, trabalho apresentado no *Seminário Reforma Política: o Brasil em perspectiva comparada*, IUPERJ/Centre for Brazilian Studies, Universidade de Oxford, Rio de Janeiro, 27-28 de junho de 2002.

⁴ Além do texto citado, ver os ensaios compilados pelos autores em Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi, *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*, São Paulo: Editora FGV/Fapesp, 1999.

parlamentares, não vamos esperar, por exemplo, que deputados conservadores votem favoravelmente a medidas contra seus interesses de classe, só para obedecer à indicação do líder. O mesmo quanto aos parlamentares à esquerda.

Alguns estudos mostram, também, a presença de outros fatores que dão ao Executivo força para unir sua base e ganhar votações disputadas no Congresso. Carlos Pereira, por exemplo, mostra precisar o deputado, para ter as emendas ao orçamento destinadas a beneficiar suas bases eleitorais executadas, da cooperação do Executivo, que libera os recursos orçamentários. O Executivo usa dessa competência estrategicamente, para premiar os parlamentares fiéis. Dessa forma, se o sistema eleitoral enfraquece os partidos no plano eleitoral, os poderes presidenciais e a centralização de decisões no Legislativo os reforçam no Congresso; ao votarem disciplinadamente, os parlamentares credenciam-se para levar benefícios individualizados ao eleitorado e esses benefícios lhes valem a reeleição sem que o partido seja necessário nessa etapa.⁵

Parece importante, também, o papel desempenhado pelos governadores em influenciar as votações de interesse dos Estados. Os parlamentares têm suas bases eleitorais nos Estados e dependem bastante dos governadores para beneficiar seus redutos e se reeleger ou progredir na carreira política. Trata-se, pois, de uma cadeia de dependências mútuas que articula parlamentares, por um lado, e prefeitos e governadores, por outro, e repercute no comportamento legislativo.

Em suma, a eficácia do Executivo não é incondicional, senão dependente duma concatenação de apoios obtidos, mas que têm preço político. Pode haver adesão por princípio a uma política objeto de deliberação, mas, na massa de votações e apoios a obter, predomina o pragmatismo do “dá cá, toma lá” ou, como dizia um político, faz alguns anos: “É dando que se recebe”.

Ademais, quem quer que tenha acompanhado em pormenor a trajetória de uma política, até a decisão final, sabe que, entre o projeto do Executivo e o produto acabado, após tramitação no Legislativo, mesmo quando tenha havido êxito na aprovação, são imensas as diferenças, resultantes de mil e uma

⁵ Carlos Pereira, “Institutional Conditions for the Presidential Success in the Legislative Arena: The Electoral Connection in the Brazilian Politics”, Centre for Brazilian Studies, St. Antony’s College, University of Oxford, s.d.

negociações e concessões. Ou seja, o rolo compressor não é tão compressor quanto parece à primeira vista em nosso presidencialismo.

Assim, mesmo tendo sido capaz de costurar uma coalizão parlamentar suficiente para aprovar boa parte de seu programa legislativo, o presidente FHC precisou gastar não apenas os juros de seu capital político, mas também de entrar com o próprio capital para levar adiante sua agenda. Deveu fazer inúmeras concessões à base de apoio, muitas vezes alterando porções substanciais das medidas que logrou aprovar e, em certos casos, simplesmente tendo saído derrotado, como nas reformas administrativa e previdencial. Nesta última, como o pescador Santiago, de “O Velho e o Mar”, de Hemingway, o que FHC conseguiu levar até à praia não foi o enorme peixe capturado em alto mar, mas apenas o esqueleto dele, devorada a carne por famintos cardumes durante o percurso.

E as medidas provisórias? Trata-se, sem sombra de dúvida, do mais controverso instituto abrigado na Constituição de 1988. Entretanto, a maneira de encará-lo difere bastante entre os juristas e os cientistas políticos. Aqueles, mesmo quando reconhecem valerem-se os modernos governos democráticos de instrumentos similares, tendem, em grau maior ou menor, a encará-lo com frieza, quando não hostilidade, porque o julgam potencialmente afronoso à segurança jurídica.

Já os cientistas políticos vêem-no como fato objetivo. Examinam institutos que desempenham, em outros sistemas, suas mesmas funções e interpretam seu uso como resultado da necessidade de produzir decisões em contextos políticos em que essas decisões são difíceis, ou seja, situações consociativas. Nessa perspectiva, o uso e abuso das MPs não poderia ser vistos apenas como fruto de vícios dos personagens, mas também, e sobretudo, como resultado de estratégias de que se valem para lidar com os problemas que a estrutura fragmentada do sistema político gera.

Na Itália, onde nossos constituintes foram buscar as MPs – lá chamadas “decretos-leis” – ocorrem as mesmas práticas e as explicações para o fenômeno ajudam a elucidar nosso caso. Os sistemas partidário e político italianos nos mostram fragmentação partidária, dificuldade de formar coalizões de apoio governamental, individualismo de comportamento dos parlamentares, necessidade de incessantes negociações do Executivo com o Legislativo para

fazer qualquer projeto do governo andar. Um quadro bem nosso conhecido. Nesse contexto, as MPs e suas reedições seriam o recurso para, pelo menos, determinar a pauta das decisões do sistema político, se não os seus resultados.

Outro caso que merece ser examinado é o da França. Mesmo sem a permanência política italiana, o semipresidencialismo francês tem institutos que dão ao governo alavanca e fulcro para legislar, muitas vezes dobrando uma assembléia recalitrante e uma base parlamentar frouxa ou reduzida.

Pelo art. 44 da Constituição francesa, quando da tramitação de um projeto, “se o governo o requerer, a Câmara pronunciar-se-á em uma única votação sobre o texto em discussão, no todo ou em parte, não considerando senão as propostas de alteração do governo ou por este aceitas”. É o famoso “voto bloqué”.

Por meio dele, o governo pode especificar que parte de um projeto deseja aprovada, que outra rejeitada. A Assembléia decide se aceita ou não o projeto como o governo o quer. Não pode emendar ou propor um substitutivo. Aprova ou rejeita in totum, sem meios termos.

O governo francês também pode apelar para o “voto de confiança”. Já não pede simplesmente consideração fechada, do projeto que acha vital aprovar, a despeito de resistência, como no caso anterior. Opta por algo mais radical, pondo o parlamentar, sobretudo se ele for da base governista, contra a parede. Ou esse parlamentar, ao negar seu voto de confiança, ajuda a derrubar o governo, ou dá o voto de confiança e mantém o governo. Da derrubada pode advir uma nova eleição geral, coisa que o deputado normalmente não deseja, e também a permanência da situação que o projeto de interesse do governo iria modificar, caso aprovado. Se o governo obtém a confiança, há aprovação passiva ou automática do projeto.

Mesmo quando não recorre a essa faca no pescoço, o governo, pela simples ameaça de usá-la, extrai a aquiescência dos parlamentares governistas. Na prática, têm-se empregado os dois procedimentos em votações de alto interesse do Executivo e, também, nas de questões polêmicas e de grande potencial divisor. Os governos cujo apoio parlamentar assenta em maioria apertada ou problemática, porque fruto de coalizão entre parceiros não de

todo afinados, recorrem mais aos votos bloqueados e de confiança do que os outros. Em suma, um quadro similar ao que incita o uso das MPs aqui.

Em tais situações, os parlamentares têm oportunidade, nos debates, de sinalizar para a sociedade sua oposição ao projeto governamental. É para evitar uma crise que votam com o Governo ou lhe dão um voto de confiança, que implica aprovar, passivamente, o projeto. Desse modo, o emprego desses dois instrumentos permite aos parlamentares, por assim dizer, “salvar a cara” diante do eleitor, deixando claro para este que não havia escapatória ao ultimato do governo.

Similarmente, a MP italiana e a nossa são recurso político dos parlamentares que apóiam o governo. Permitem-lhes omitirem-se de uma decisão, deixando correrem as coisas. O ônus de perfilhar a política é do governo. A MP, ao ser editada, provoca reações dos grupos por ela afetados e os partidos têm condição, enquanto ela vige, inclusive com as reedições, de avaliar se estão ou não de acordo com os efeitos da medida e de faturar com ela ou condená-la, conforme o caso.⁶

Concluindo: além da natural expectativa e, para a grande maioria do eleitorado brasileiro, esperança de que se reveste a posse de um novo governo, com real alternância de poder, os novos tempos serão sem dúvida rico período de experiência política. Poderemos avaliar o quanto, no funcionamento de nossas instituições de governo e ação dos governantes, pode fazer a tão propalada “vontade política”, e o quanto lhe será imposto pela força das coisas, o determinismo da maneira como nos organizamos politicamente.

2. As mudanças no federalismo

Um aspecto central da avaliação futura do governo FHC serão as relações intergovernamentais. Em outras palavras, o nosso “pacto federativo”.

No exame do presidencialismo de coalizão, vimos necessitarem os presidentes, para constituir sua base de apoio, de dividir o governo com as forças regionais, representadas, sobretudo, pelos governadores. Se o federalismo,

⁶ Veja-se Octávio Amorim Neto e Paulo Tafner, “Governos de Coalizão e Mecanismos de Alar-me de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias”, *Dados*, nº 1, vol. 45, 2002.

sobretudo num país das dimensões do nosso, é destino, a maneira como se organiza é escolha e pode ser danosa para o interesse público.

Um interessante livro de Fernando Abrucio e Valeriano Costa ajuda-nos, com foco nas dívidas estaduais, a entender o ocorrido com nosso “pacto federativo”, ao historiar as relações do governo central com os Estados a partir das eleições de 1974, em que o regime militar começou a conhecer o sabor da derrota.⁷

A cada nova derrota, os Estados barganhavam mais poder e recursos, paradoxalmente através dos governantes filiados ao partido da situação. Querendo o regime adiar o fim que se prenunciava, aumentou a representação dos Estados do Norte e Centro-Oeste no Legislativo, transformou territórios em Estados e deu ajuda especial aos Estados médios, no afã de contrabalançar o crescimento da oposição nos mais ricos. No II PND, estimulou a desconcentração industrial, não só atendendo a velhos apelos regionais, mas, também, indo ao encontro dos críticos da concentração inter-regional de renda, um tema caro a boa parcela das oposições ao regime.

O federalismo, assim renascente, com a mistura de coisas novas e coisas velhas, foi instrumento da transição democrática. O cientista político espanhol Juan Linz observou, à época, quando governadores como Tancredo Neves e Franco Montoro se elegeram em Minas e São Paulo, ter-se instalado uma diarquia no País. O regime era compelido a dividir o poder com estranhos no ninho. O federalismo, do qual a ditadura procurou valer-se, para se salvar, acabou, portanto, apressando-lhe o fim.

A Constituição de 1988 buscou institucionalizar um novo arranjo federativo. Como consequência de suas disposições, a importância relativa da União no bolo da receita dos três níveis caiu 17%, enquanto a dos estados e municípios cresceu 26% e 70%, respectivamente.

Outra consequência foi o reforço do Congresso Nacional e, indiretamente, dos governos estaduais, pela influência deles sobre as bancadas. Formaram-se, a partir daí, fortes “coalizões de veto”, capazes de sustar tentativas de mudança na distribuição de recursos e encargos dentro da Federação. A

⁷ Fernando Abrucio e Valeriano Costa “Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro” (Fundação Konrad Adenauer, 1998).

reforma tributária, tão reclamada, tornou-se altamente dependente da aquiescência dos Estados.

Ao conquistar mais poder, os Estados não só puderam adotar uma atitude mais independente diante do Governo Federal, mas também permitir-se práticas predatórias, passando adiante, para o conjunto da população brasileira, boa parte do custo de suas decisões de ganância e endividamento.

A rolagem das dívidas estaduais nos dá o caso crucial para a análise. A partir de 1975, para conquistar o apoio das elites regionais, o regime militar afrouxou os controles sobre o endividamento estadual e municipal, sobretudo o externo. Em 1981, a dívida externa dos Estados chegava a quase US \$ 23 bilhões, a dos estados do Sudeste sendo de US \$ 18 bilhões e a de São Paulo US \$ 8,1 bilhões!

Que sucedeu quando sobreveio a crise da dívida de 1982? O regime, cada vez mais dependente da boa vontade dos governos estaduais, teve de fazer-lhes boas concessões. Assim, tal como ocorreu em numerosas ocasiões posteriores, federalizou-se uma parte dessa dívida e, como os Estados não estavam pagando os débitos com o próprio Governo Federal, foram feitas renegociações, todas elas favoráveis às unidades da Federação.

Já na fase democrática, com o déficit federal em escalada, tentou o governo Sarney mais uma renegociação. Aí, porém, já se havia consolidado o amplo condomínio que caracteriza nosso sistema político, em que a boa vontade de numerosos partícipes é necessária para levar adiante qualquer ação positiva, e os titulares do poder de veto aboletam-se em toda parte, obstando mudanças. Conclusão: mais uma vez o Governo Federal não conseguiu enquadrar os estados em normas rígidas para o pagamento das dívidas.

Durante boa parte da Nova República, vigorou o “quebro o estado (ou o município), mas elejo meu sucessor”, que redundava em perda para terceiros que nada têm a ver com história. O governo federal, sob FHC, também teve, mais uma vez, de renegociar as dívidas estaduais e de alguns municípios. Mas o fez num contexto diferente, no marco de uma política de ajuste fiscal e logrando apoio à aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante do quadro antes descrito, que persistiu até recentemente, e que bem retrata os aspectos mais negativos do consociativismo nacional, ter logrado

aprovar essa lei e, o que mais admira, ter obtido a sua crescente aceitação pela opinião pública, foi uma conquista notável. Que o valor da responsabilidade fiscal – reconhecido até mesmo durante a recente campanha eleitoral – não se perca nos anos vindouros, senão, ao contrário, que se aprimore e se torne parte da cultura cívica do País, independentemente de que partido ou partidos nos governem.