

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS – UFMG
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – FAFICH
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

**Reforma do Estado no Brasil (1995-1998): processo
decisório em contexto de múltiplos veto *players*.**

Maria Jacqueline Nogueira Lima
Outubro de 2007

**Dissertação apresentada como requisito parcial
para a obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.
Orientador: Prof. Bruno Pinheiro Wanderley Reis**

320
L732r
2007

Lima, Maria Jacqueline Nogueira

Reforma do Estado no Brasil(1985-1998) [manuscrito] :
processo decisório em contexto de múltiplos veto players /
Maria Jacqueline Nogueira Lima. - 2007.

93 f.

Orientador: Bruno Pinheiro Wanderley Reis

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas
Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Inclui bibliografia.

1.Ciência política – Teses. 2 Processo decisório - Teses.
3.Reforma administrativa – Teses. 4. Políticas públicas -
Teses. I. Reis, Bruno Pinheiro W. II. Universidade Federal
de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências
Humanas. III. Título.



Universidade Federal de Minas Gerais
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
Av. Antônio Carlos, 6627 – Caixa Postal 253 - Cidade Universitária - Pampulha
31270-901 - Belo Horizonte – MG / e-mail: mestdcp@fafich.ufmg.br
TELEFAX: (31) 3499-5030

**ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO DO CURSO DE MESTRADO
EM CIÊNCIA POLÍTICA, REALIZADA
NO DIA 13/11/2007.**

Aos 13 (treze) dias do mês de novembro de 2007 (dois mil e sete), às 14:30 horas, na sala 2094 do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, reuniu-se a banca examinadora da dissertação intitulada “Reforma do Estado no Brasil (1995-1998): processo decisório em contexto de múltiplos veto players”. Elaborada pela aluna *Maria Jacqueline Nogueira Lima*. Compuseram a banca examinadora os professores: *Bruno Pinheiro Wanderley Reis* (Orientador), Carlos Ranulfo Félix de Melo, do Departamento de Ciência Política (UFMG) e Otávio Soares Dulci (PUC/MG). Após arguição oral da aluna, os membros da banca examinadora deliberaram pela aprovação da referida dissertação, obtendo assim a aluna o título de Mestre em Ciência Política. Para constar foi lavrada a presente ata, que será assinada pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 13 de novembro de 2007

Prof *Bruno Pinheiro Wanderley Reis*
(Orientador-DCP)

Prof. *Carlos Ranulfo Félix de Melo*
(DCP/UFMG)

Prof. *Otávio Soares Dulci*
(PUC/MG).

RESUMO

O principal objetivo deste trabalho é discutir o processo decisório da reforma administrativa e da reforma da previdência no governo Fernando Henrique Cardoso no período 1995-1998, recuperando para tanto nossas históricas raízes de reformas do estado empreendidas ao longo do século XX, com especial ênfase na reforma administrativa como forma de melhor localizar o objeto e suas condicionantes estruturais em todo o período, assim como a sua condução ora em contextos democráticos, ora em contextos autoritários. Nesse trabalho defendo a hipótese de que, apesar do poder de agenda do Executivo Central ter papel determinante sobre a pauta que ocupa a cena política nacional, e mesmo sobre a direção geral das eventuais mudanças, os *veto players* que surgem durante a análise do processo de mudança constitucional, e que se agrupam, sobretudo no âmbito do Poder Legislativo, têm impacto relevante sobre os resultados dos processos decisórios. Diante disto podemos inferir que a existência desses *veto players* é condição para que o debate democrático se estabeleça e produza mudanças consensuadas em políticas públicas.

PALAVRAS-CHAVES

Processos Decisórios, Reforma Administrativa, Reforma da Previdência, Governo Henrique Cardoso, Contexto Democráticos, Contexto Autoritários, *Veto Players*, Políticas Públicas

ABSTRACT

The main objective of this paper is to discuss the decision-making process of administrative reform and pension reform during the Fernando Henrique Cardoso in the period 1995-1998, recovering to both our historical roots of state reforms undertaken throughout the twentieth century, with special emphasis on administrative reform as a way to better locate the object and its structural conditions throughout the period, as well as your driving now in democratic contexts, sometimes in authoritarian contexts. In this paper I defend the hypothesis that, despite the Central Executive agenda could have decisive role on the agenda occupying the national political scene, and even the general direction of any changes, the veto players that arise during the analysis process constitutional change, and that are grouped mainly in the legislative branch, have a material impact on the results of decision-making. In view of this we can infer the existence of such veto players is a condition for democratic debate to establish and produce consensual changes in public policies.

Key-Words

Decision-making Processes, Administrative reform, Pension Reform, Henrique Cardoso Government, Democratic Context, Authoritarian Context, Veto Players, Public Policy.

Sumário

Introdução	03
Estado capitalista no século vinte – mudanças ou ajustes estruturais?	05
Mudança estrutural: Estado e Capital pós-década de 70 – influências internacionais nas reformas pretendidas no Brasil a partir desse período	10
Capítulo 1 – Reformas do Estado no Brasil	15
A primeira reforma do Estado no Brasil – Governo Getúlio Vargas – 1930-1945	
Contexto histórico-político	16
A segunda reforma do Estado - o Decreto-Lei 200 de 1967	
Contexto histórico-político	23
A reforma da previdência durante o regime militar: breve percurso	27
A transição democrática: tentativas de reforma: Governo José Sarney –1985-1989, Governo Fernando Collor de Melo – 1989-1992 e Governo Itamar Franco – 1992-1994	28
A reforma do Estado no Governo Fernando Henrique Cardoso –1995-2002	32
Capítulo 2 – Conjuntura e processo decisório no Congresso Nacional	36
1. O presidencialismo de coalizão	37
1.1 Poder de agenda do Executivo central	37
1.2 Articulação dos interesses entre Executivo e Legislativo	42
2 A arena decisória.	47
2.1 Arena decisória, atuação partidário-parlamentar e conexão eleitoral	47
2.2 Federalismo, representação e atuação partidário-parlamentar	54
Capítulo 3 - O processo decisório da reforma do Estado no governo Fernando Henrique Cardoso: A relação Executivo/Legislativo e as propostas de emenda constitucional 173/1995 e 33/1995.	57
Introdução	57

Conjuntura	58
Reforma do estado	58
O presidencialismo de coalizão e reformas orientadas para o mercado	61
A Proposta de Emenda Constitucional 173/1995 - a reforma da administração pública	64
Discussões da reforma administrativa no Congresso Nacional	65
O processo legislativo da PEC da reforma da administração pública	72
Reforma da previdência	76
Poder de Agenda e representação	81
O federalismo no contexto da reforma do estado no governo FHC	82
Conclusão	84
Referências Bibliográficas	89

Introdução

O principal objetivo desse trabalho é discutir o processo decisório da reforma administrativa e da reforma da previdência no governo Fernando Henrique Cardoso no período 1995-1998. O presente estudo pretende constituir-se em contribuição ao debate sobre a eficácia de proposições de mudanças constitucionais diante de especificidades da conjuntura política tais como coalizões eleitorais e partidárias e coalizões governativas.

A principal hipótese a ser defendida é que, apesar do poder de agenda do Executivo Central ter papel determinante sobre a pauta que ocupa a cena política nacional, e mesmo sobre a direção geral das eventuais mudanças, os *veto players* que surgem durante a análise do processo de mudança constitucional, e que se agrupam sobretudo no âmbito do Poder Legislativo, têm impacto relevante sobre os resultados dos processos decisórios. Busca-se aqui entender os meios através dos quais vários atores, tais como governadores e membros do Congresso Nacional, procuram redesenhar a reforma proposta por Fernando Henrique Cardoso no período pesquisado. A maneira como pretendo atingir os objetivos explicitados acima será conforme descrito abaixo.

No primeiro capítulo, apresento brevemente o percurso histórico e as condicionantes estruturais dos tipos principais de reformas do Estado empreendidas no Brasil no século vinte. No segundo capítulo discorro sobre a conjuntura e empreendo análise, conforme literatura pertinente, sobre processo decisório em contexto de mudança constitucional no âmbito do Congresso

Nacional. No terceiro capítulo analiso as discussões, no Congresso Nacional, referidas às reformas em pauta: a reforma administrativa e a reforma da previdência durante o período de 1995 a 1998. No quarto capítulo apresento as conclusões levantadas quanto às relações entre Executivo e Legislativo no contexto de mudanças constitucionais. Tal incursão pretende se constituir em contribuição ao referencial de análise no que tange ao relacionamento entre os dois poderes no período democrático recente (especificamente no que se refere à proposição de emendas constitucionais pelo Executivo central).

A estruturação da dissertação dessa maneira se dá devido primeiro à necessidade de contextualizar adequada, e portanto histórica e politicamente a reforma do Estado no Brasil enquanto uma contingência presente também no Governo Fernando Henrique Cardoso. Além do que, ao proceder a isto é importante entendermos o contexto político, seja ele autoritário ou democrático, em que se inserem tais reformas. Entender portanto os caminhos percorridos pelas propostas de reforma anteriores ao período pesquisado, como elemento elucidativo do papel do Poder Executivo Central na proposição de mudança constitucional no Brasil no século XX. Por isso, um primeiro capítulo que recupera as raízes do problema a ser tratado antes de inseri-lo, em toda a sua complexidade, nos capítulos seguintes.

Antes disso, e cumprindo também um roteiro justificado, convém explicitar as mudanças estruturais no contexto do modelo de Estado capitalista que é implementado no país em cada período assinalado, a partir do qual são delineados os pressupostos a serem seguidos em cada um dos períodos referidos com as reformulações respectivas no que tange ao papel do Estado.

Estado capitalista no século vinte – mudanças ou ajustes estruturais?

A constituição de um Estado capitalista no Brasil não acontece do modo como comumente é tratada a “evolução” histórica na teoria clássica, que faz referência à necessária articulação entre burguesia e Estado para que se proceda a uma mudança estrutural no modo de produção. Não só aqui, como em toda a América Latina, temos especificidades históricas no que tange ao desenvolvimento capitalista que nos diferenciam do Velho Mundo e da América do Norte. Nesse sentido, no Brasil se constitui, desde a década de 1920, um “movimento” que parte do Estado para a sociedade civil, buscando superar as oligarquias e implementar o capitalismo no país, que tem várias implicações, conforme Martins (1991).

O fenômeno do desenvolvimento capitalista diferenciado, observado tanto no Brasil quanto em toda a América Latina, é resultado da ação direta de um Estado que busca recobrir a ação da classe dirigente local, na medida em que vai se transformando progressivamente no principal agente do processo de mudança social (Martins, 1991: 33). Daí o fato de o Estado brasileiro emergir, a partir da Revolução de 1930, não só como garantia do processo de produção capitalista, como também portador de papel ativo na concretização da industrialização no país, através da constituição de um aparelho de Estado forte.

Nessa conjuntura, o aparelho do Estado assume um papel que ainda hoje se mantém, de articulador e ator das mudanças capitalistas no país, com sua burocracia exercendo um papel crescentemente forte, gerando várias distorções no que concerne aos limites “ideais” dessa atuação.

A forma muito peculiar de capitalismo que foi implementada no país acabou favorecendo uma maior autonomia do político que, por seu turno, fortaleceu o aparelho de Estado.

O que diferencia o processo de formação dos modernos estados capitalistas europeus – que ocorre a partir da consolidação dos interesses de uma burguesia que parte em defesa destes, em embate direto com a classe dominante composta basicamente por personagens oriundos da aristocracia europeia à época das grandes revoluções – é que o nosso modo de evolução histórica, política e social não contém em si o germe dessa “revolução social”, nossa formação não permite inferir que a sociedade civil seria o ator primeiro desse movimento.

A nossa sociedade civil, enquanto provável agente histórico de mudança, não atua dessa maneira. Ao contrário, em contexto perpassado pelo patriarcalismo e patrimonialismo¹ que extrapolam a esfera privada, o conflito praticamente não ocorre. A nossa cultura política, que nos deixa como herança uma sociedade fortemente hierarquizada, pautada pelo mito do “grande pai”, que tudo resolve em troca de favores, compromete o desenvolvimento de tal maneira que ainda hoje se verifica a existência de fortes laços entre sociedade e Estado a perpassar a esfera pública nacional, consolidando um contexto de extrema dependência estrutural da primeira em relação ao segundo. Nosso

¹ Recorro ao conceito formulado por Bendix, citado em Carvalho (1997), para descrever em que sentido patrimonialismo e patriarcalismo se inserem no contexto nacional. Conforme Bendix, a relação patrimonial portanto o conceito de patrimonialismo tem relação com os "compromissos entre as forças opostas que dão aos chefes locais completa autoridade sobre seus dependentes, na medida em que isto é compatível com os interesses fiscais e militares do governante" (Bendix, 1962:356). Nesse sentido o patrimonialismo é um instrumental próprio à natureza das relações sociais no Brasil desde o período da Colônia até os dias atuais, fenômeno observável em muitos estados do norte e nordeste por exemplo.

desenvolvimento histórico-político econômico e social assim ocorre fortemente amparado na tutela estatal.

Desse amplo espectro de relações Estado/sociedade, emerge um aparelho de Estado centralizador (primeira reforma do aparelho de Estado – 1930-1946) e ao mesmo tempo mobilizador dos canais que vão propiciar o tipo de desenvolvimento capitalista e da sua própria gênese (do aparelho de Estado) que se observa até os dias de hoje, de acordo com Martins (1991).

Também a influência externa baseada na dependência estrutural, conforme O'Donnell (1976) é fator preponderante no processo de desenvolvimento econômico na América Latina, observável até mesmo na forma como se integra a indústria nacional ao modo de produção capitalista. Esta influência se percebe (enquanto premissa básica do modelo capitalista em vigor naquele período (desde a década de 1930) na atuação do Estado interventor na economia. Esse Estado seria o meio através do qual se efetivaria uma industrialização que atenderia aos interesses tanto do capital internacional em si quanto aos interesses dos países capitalistas avançados, em fazer aqui se consolidar o modo de produção capitalista, visto que já vivíamos à época um contexto de polarização político-ideológica.

Esse contexto, a partir do qual começa a se estruturar no Brasil a reforma do Estado levada a cabo pelo regime militar, é constituído também pela disseminação da teoria desenvolvimentista que, entre os anos 1950 e 1960 (Evans, 1989), apontava a necessidade de uma mudança estrutural cujos disseminadores em âmbitos nacionais seriam os aparelhos de Estado. Tal teoria propõe, desde o período assinalado (1950/1960) que a mudança no modelo de

Estado deveria ser acompanhada por ajustes estruturais no âmbito do aparelho do Estado para coordenar e acompanhar adequadamente as mudanças no modo de produção capitalista que se processavam em todo o mundo capitalista avançado no período. Existe portanto, desde o período de 1950/1960, e mesmo no período entre-guerras (1918-1939) uma predisposição mundial à conformação de um Estado-nação cujos princípios de soberania estariam subordinados a um cada vez maior e mais fortalecido aparelho de Estado, atuando de maneira autônoma em relação ao jogo dos interesses de classe dos países capitalistas, dentre os quais se inclui o Brasil, embora em desenvolvimento associado-dependente.

No contexto do estado burocrático-autoritário das décadas de 1960-1970, O'Donnell (1976) assinala o papel ativo desempenhado pelo Estado nos países de desenvolvimento tardio, em comparação com os países anglo-saxões; apontando, além disso, para as dificuldades de crescimento da burguesia nacional, ou melhor dizendo - como Luciano Martins (1991) iria também demonstrar mais tarde - as dificuldades de constituição de uma genuína burguesia nacional, que conseguisse identificar seus reais interesses, em consonância com um capital internacional que pressionava por mudanças estruturais de forma a manter um desenvolvimento capitalista compatível tanto com a teoria, quanto com suas expectativas de ganhos financeiros.

A argumentação de O'Donnell corrobora uma perspectiva teórica que entende o papel do Estado como predominante e preponderante sobre uma burguesia nacional que se forma e se transforma ou seja, uma atuação estatal que impede o desenvolvimento autônomo dessa burguesia nacional. Mas, ao mesmo tempo, o autor deixa clara a dificuldade da nossa burguesia em exercer, sem a

tutela estatal, o papel que lhe caberia enquanto agente histórico- social, conforme explicitado no trecho abaixo:

“(...) as dificuldades de crescimento da burguesia nacional sem a ativa tutela de um Estado que executou atividades empresariais e foi “intervencionista” em um grau desconhecido dos casos “clássicos” do desenvolvimento capitalista; a tendência ao aparecimento de fenômenos fortemente burocratizados e expansivos de autoritarismo político; o conteúdo “estatista” das ideologias dominantes de organização da sociedade e do crescimento econômico...” (p.11)

O exposto acima deixa clara a percepção de que temos um padrão de desenvolvimento histórico-político, econômico e social no país, observável desde a época do Descobrimento, onde as ações da sociedade civil são fortemente tuteladas pelo estado.

A questão crucial então é entender as discussões das reformas administrativa e da previdência na *Era FHC*. Para isto é importante situar historicamente as variáveis externas (contexto de crise econômica e crise estrutural do estado capitalista em esfera mundial), em cada período assinalado no século XX a partir dos quais há uma reforma do Estado em curso no Brasil.

Mudança estrutural: Estado e Capital pós-década de 70 – influências internacionais nas reformas pretendidas no Brasil a partir desse período

A partir de meados dos anos de 1970, há uma forte configuração de crise mundial que ocasiona mudanças no modelo de Estado, como mecanismo de sobrevivência do Estado e do capital privado. Isto é observável nos países capitalistas avançados e nos países do bloco socialista demonstrando a necessidade da mudança estrutural que se delineia no modelo de Estado adotado até então. Conforme Abrúcio (1998: 175):

“O tipo de estado que começava a se esfacelar em meio à crise dos anos 70 tinha três dimensões – econômica, social e administrativa -, todas interligadas. A primeira dimensão era a Keynesiana, caracterizada pela ativa intervenção estatal na economia, procurando garantir o pleno emprego e atuar em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional – telecomunicações e petróleo por exemplo. O welfare state correspondia à dimensão social do modelo. Adotado em maior ou menor grau nos países desenvolvidos, o Estado do Bem-Estar tinha como objetivo primordial a produção de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação etc.), para garantir o atendimento das necessidades básicas da população. Por fim, havia a dimensão relativa ao funcionamento interno do Estado, o chamado modelo burocrático weberiano, ao qual cabia o papel de manter a

impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental.”

Conforme o trecho acima, temos, em esfera globalizada, um contexto de crise estrutural que se divide em três cenários inter-relacionados: o cenário econômico, o cenário político-social com a crise de financiamento das políticas sociais gerada por seu turno pela questão econômica citada e o cenário do aparato estatal que, contaminado pela crise nos setores citados acima, não pode passar sem uma vasta reforma para se adequar à escassez de recursos na administração pública.

Os principais fatores, de ordem sócio-econômica que propiciaram a crise do Estado no pós-guerra (Abrúcio, 1998: 175ss) foram, além da crise econômica mundial iniciada nos anos 70 e agravada nos anos 80, a crise fiscal do Estado, provocada pela primeira, favorecendo o enfraquecimento do modelo de administração estatal vigente. Por outro lado, havia forte tendência ao agravamento do quadro de escassez de recursos, na medida em que os contribuintes passaram a reclamar melhor atendimento/oferta de serviços por parte do Estado e este não conseguia mais arcar com todas as responsabilidades de cunho intervencionista que adotara durante as décadas de crescimento. A dificuldade de coordenação ou de governabilidade constituiu-se em um dos motivos para as tentativas de superação do modelo burocrático weberiano na administração pública, aliada à globalização econômica, que com os fluxos de capital tornados voláteis após o advento da popularização da internet e outras inovações tecnológicas, se constitui em um fator de desestruturação do Estado.

Os motivos citados acima são os principais determinantes para os estados nacionais procederem a uma mudança ou ajuste estrutural a se delinear desde o início do período.

O tipo de estado que se delineava a partir da década de 1980 em todo o mundo, pós-crise do petróleo de 1973, interrompendo um período de crescimento econômico observado desde a Segunda Guerra Mundial, impunha novas diretrizes na condução da política econômica e da administração pública dentre outras. Tal configuração estatal teria que ser necessariamente diferente do modelo adotado até então em muitos países, conforme ditara a teoria desenvolvimentista nos anos 1950 e 1960, cuja premissa básica teria os aparelhos do Estado como os meios adequados para se promover uma mudança estrutural na esfera pública. A idéia, a partir de 1970/1980, era a da desvinculação de um caráter estatal intervencionista na economia (Evans, 1989).

O cenário econômico e político instável, portanto passível de uma reconfiguração estrutural, conforme o neoliberalismo em sua postura hegemônica prevê, é o ponto de partida para a reforma do Estado e a reforma do seu aparelho, que são iniciadas mais abertamente com o Governo Collor, voltando à pauta de maneira mais efetiva durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, fortemente pressionadas pela crise fiscal que abala o mundo capitalista desde a década de 80. Diante disto, desde o discurso de posse e as primeiras reuniões de equipe em janeiro de 1995, o presidente eleito Fernando Henrique Cardoso tinha como meta a proposição de uma reforma estrutural em três grandes frentes: a reforma administrativa, a reforma da previdência e a reforma tributária. As duas primeiras o governo conseguiu levar à pauta de votações no Congresso e se tornaram

emendas à constituição. A reforma tributária, devido a questões como coordenação, coalizão e interesses difusos na ordem política daquela conjuntura, teve sua proposta retirada da pauta de apreciação do Congresso Nacional pelo Executivo central.

Diante disto, os capítulos que seguem procuram: primeiro delinear um cenário nacional desde o início do século vinte no que concerne ao tema da reforma do Estado; segundo, contextualizar a literatura de referência sobre processo decisório no Congresso Nacional no período; e, terceiro, observar como se dá o processo de negociação das reformas no Governo Fernando Henrique Cardoso tendo em vista a relação de forças em debate no Congresso Nacional.

Nesse sentido, busca-se apreender como é a formulação da agenda política no período. Se realmente há uma predominância do Executivo, com conseqüência negativa no que concerne ao processo legislativo, à esfera da representação política, ou se há um avanço no que se refere à consolidação de um Legislativo mais autônomo em relação ao Executivo central que, do contrário, tentaria exercer seu papel legiferante de maneira cada vez mais atípica no que concerne à teoria da representação.

No capítulo de conclusão procuro empreender esforço condizente com o referencial de análise no intuito de corroborar os estudos que tratam da relação entre os dois poderes.

A metodologia adotada se baseia na opção pelo tratamento do objeto através da análise comparada - cuja justificativa repousa na possibilidade de fazer inferências baseada em um N mais significativo (ainda que a comparação seja binária conforme advertido no início desse texto), e da análise de conjuntura

porque o objeto carece dos dois aportes metodológicos, entendidos como complementares devido às suas especificidades e em conformidade com o que já foi apreendido no esforço de analistas como Marcus André Melo (2002) no sentido de elucidar de maneira mais completa as ocorrências que o envolvem.

A análise de conjuntura, como bem o aponta Eli Diniz (1991), pode ser entendida como a interpretação dos fatos a partir de uma linha explicativa, ultrapassando o cotidiano da política. Conforme Diniz (1991: 2),

“... o cientista social, porque está munido de um quadro conceitual dotado de certo rigor e de matrizes teóricas de mais longo alcance [comparado ao jornalista], procura apreender a conjuntura (...) [através] de uma observação dirigida e altamente seletiva, através da qual é possível detectar a lógica e a racionalidade subjacentes ao conjunto relativamente desorganizado de fatos, tal como se apresentam no mundo real”.

Diniz nos adverte ainda para a importância da análise de conjuntura baseada em recorte temporal, devido à probabilidade de percebermos os acontecimentos envolvidos

“... numa cadeia de fatos e de processos que lhe dão significado, ou por revelarem linhas de continuidade ou, ao contrário, pontos de ruptura”.

Uma mudança significativa ou a permanência de padrões de ação por parte dos atores envolvidos em um processo político podem ser detectados a partir de uma análise de conjuntura que considere algumas variáveis relevantes.

Capítulo I – Reformas do Estado no Brasil

Este capítulo versa sobre os principais tipos de reformas do Estado empreendidas no Brasil ao longo do século vinte.

Tratarei de maneira mais acurada das três principais reformas do estado empreendidas no país, conforme explicitado abaixo e, em seguida, de modo mais sucinto, passarei pelas demais iniciativas de reformas durante os governos pós-regime militar de 1964 (governos José Sarney, Fernando Collor de Mello e Itamar Franco).

A primeira reforma do estado empreendida com relevância ocorre a partir de 1930, durante o primeiro governo Vargas (1930-1945). A segunda reforma foi empreendida pelo governo militar, a partir do Decreto-Lei 200, de 1967. A terceira reforma relevante dada sua amplitude e mobilização dos diversos atores na arena decisória, foi a reforma empreendida no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Outras reformas com grau de importância considerável em relação a esta última foram as empreendidas no período imediatamente após o regime militar de 1964, dos governos Sarney, Collor e Itamar Franco (1985 a 1992).

Todo o contexto referido trata de reformas constitucionais, que seriam os meios através dos quais, conforme o prazo legal decorrido, os legisladores podem reformular partes específicas da Constituição em vigor, se o tema assim o permite e há pertinência político-econômica ou social para tanto. No caso da reforma durante o governo Vargas e da reforma durante o governo militar de 1964, embora os mecanismos institucionais utilizados à época tivessem o amparo legal, as mudanças constitucionais foram executadas, em ambos os casos, pela via autoritária. Nesse sentido há aqui um elemento de crucial importância para

prosseguir até o que nos interessa: a reforma do estado no governo FHC, com especial ênfase à análise da reforma administrativa e da reforma da previdência.

A primeira reforma do Estado no Brasil – Governo Getúlio Vargas – 1930-1945

Contexto histórico-político

Getúlio Vargas foi o presidente brasileiro que começou a implementar o modelo de Estado desenvolvimentista no país, com vistas tanto a adaptar o país a um modelo de Estado que era imposto pelo contexto externo e interno (crise político-econômica) quanto, seguindo os ditames dessa mesma linha, a inserir a administração pública no modelo burocrático então vigente no mundo capitalista avançado, baseado na meritocracia, no profissionalismo e na impessoalidade na administração estatal.

O cenário a partir do qual Vargas assumiu o governo em 1930 era composto pela demanda por “modernização” imposta por crise externa² e outras demandas originárias de categorias específicas da elite político-econômica. Seu governo empreendeu uma reforma que tinha como intuito atender ao mesmo tempo aos interesses dos diversos setores internos em termos políticos, econômicos e sociais (o presidente teve que se apoiar em ampla e multifacetada base para conseguir efetivar a reforma pretendida, tendo como principal objetivo inserir o país em um estágio de desenvolvimento capitalista efetivo).

² Depressão econômica que assolava todo o mundo capitalista então, gerando retraimento das exportações (de café basicamente) e pressões internacionais para renegociação da dívida externa.

De acordo com Nunes (1997: 49), a necessidade e a intensidade das medidas adotadas pelo Governo Vargas³ impunham-se devido às circunstâncias político-econômicas do período. Havia naquele momento pouca ou nenhuma possibilidade ou alternativa, principalmente no âmbito político, dado o contexto de crise política internacional que precipitara a Segunda Guerra Mundial. O Governo Vargas não fez nada mais, nesse sentido, que tomar uma posição político-ideológica (ou melhor dizendo, rever uma posição), que se alinhava com os países democráticos capitalistas avançados, diante da ameaça autoritária oriunda do governo alemão à época.

Nesse cenário, a perspectiva da centralização política e a reforma do estado foram almeçadas, começando (a primeira), pelo atendimento a interesses tão distintos quanto os de grupos rurais, grupos industriais emergentes e profissionais de classe média e operária. A consequência mais visível dessa “estratégia” foi a desagregação das políticas públicas em muitas direções diferentes, com fins múltiplos que incluíam desde a proteção da indústria nacional através de amplo incremento estatal à formação e consolidação do parque industrial, até a modernização do aparelho de Estado (Nunes, 1997).

No que concerne a esta primeira reforma do Estado, ela foi pensada a partir de premissas que buscavam combinar gramáticas ou padrões institucionalizados de relações que estruturam os laços entre sociedade e Estado no Brasil como o corporativismo e o clientelismo de Estado (Nunes, 1997).

³ Desde a intervenção maciça na economia à centralização administrativa, mudando o centro do poder político e econômico no país.

O clientelismo de Estado, conforme Nunes (1997: 26ss.), tem sua origem, enquanto conceito, associada aos estudos de sociedades rurais. Essa noção teria a ver com um tipo de relação social assimétrica marcada por contato pessoal entre os camponeses e, utilizando uma expressão nacional, os “coronéis”. A desigualdade exacerbada que se observa em toda a nossa história é sempre o fator desencadeante desse tipo de relação porque propicia a formação de uma série de laços pessoais que se traduzem desde um simples “compadrio” até a proteção e lealdade políticas.

Os camponeses seriam, nessa “cadeia” de relacionamentos, os clientes, dentre outros, dos coronéis, sendo estes últimos os portadores dos recursos tanto econômicos quanto políticos nas sociedades rurais nas quais ocorriam. Os coronéis, enquanto decadentes proprietários de terras, herdeiros dos senhores de escravos e de engenhos do período anterior a 1888 (abolição da escravatura), comandavam a política das pequenas localidades do Brasil na República Velha. O coronelismo surge portanto em contexto de mudança política e econômica. O contexto político é o da instauração do Federalismo, na Primeira República (1889), que gera um novo ator político: o Governador de Estado (ou, conforme a nomenclatura de então, o presidente de estado); e o contexto de mudança econômica é o da decadência dos fazendeiros. O coronelismo é o resultado da alteração da configuração de forças entre proprietários rurais e o governo estadual recém-nascido que se fortalece na medida em que os fazendeiros perdem seu poder econômico. Esse fenômeno é então parte de um sistema político nacional, baseado em barganhas entre o governo e os coronéis (Carvalho, 1997). No caso brasileiro, os coronéis passaram a fazer parte do sistema político nacional e

detentores de bases de apoio dos governadores que, por seu turno, no sistema de governo descentralizado existente até a Revolução de 1930, comandavam a política nacional. Era sobre essas bases que se assentava o clientelismo, transfigurado pelo governo Vargas.

O clientelismo de Estado adotado no governo Vargas foi uma variação de um elemento já existente, de características mais locais, por fazer parte de uma “política dos governadores” até então. O clientelismo de Estado se caracterizava pelo “Estado de compromisso”, instituído em princípio a partir de ampla e antagônica base de apoio para a manutenção do governo, preocupado em atender interesses diversos, até que conseguisse atuar de maneira mais autônoma, como após a instauração da ditadura em 1937. Ou seja, o centro da distribuição de favores políticos e econômicos se deslocou da esfera estadual e local para a esfera federal. Essa forma de atuação clientelista, ainda vigente no país, persiste, conforme Nunes (1997: 32), porque

“...repousa num conjunto de redes personalistas que se estendem aos partidos políticos, burocracias (...). Estas redes envolvem uma pirâmide de relações que atravessam a sociedade de alto a baixo. As elites políticas nacionais contam com uma complexa rede de corretagem política que vai dos altos escalões até as localidades.”

Nesse sentido, as relações entre Estado e sociedade são sempre contaminadas por tais tipos, especificidades do nosso sistema político desde a fundação, dadas as características do colonialismo ibérico-português implementadas aqui a partir de traços culturais e políticos, desde a origem, bastante diversificados e frouxos em termos de organização sócio-política. Ou seja, Portugal, enquanto colonizador, já era produto dessa heterogeneidade, dada

sua localização na Península Ibérica ter favorecido ao longo dos séculos as invasões de mouros e outros povos.

O corporativismo, ao contrário do clientelismo, constituiu-se a partir de mecanismos formais de pretensões universalistas, cujo objetivo era a incorporação e o controle.

O corporativismo foi implementado no Brasil com o intuito de controlar, organizar e disciplinar tanto a emergente classe operária nacional e o campesinato como a também emergente burguesia nacional. Seu início pode ser apontado a partir da mudança institucional que criou a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, o Ministério do Trabalho, a Justiça do Trabalho, os Institutos de Previdência e outros órgãos governamentais. Conforme Nunes (1997), tal mudança teria originado uma efetiva legislação trabalhista no país – regras formais e semi-universais – que supostamente favoreceria o proletariado urbano.

O corporativismo implementado no Brasil é perfeitamente compatível com o tipo definido em Schmitter, que se caracteriza por ser

“(...) um sistema de intermediação de interesses em que as unidades constitutivas estão organizadas em um número limitado de categorias singulares, compulsórias, não-competitivas, hierarquicamente ordenadas e funcionalmente diferenciadas, reconhecidas ou permitidas (senão criadas) pelo Estado e que têm a garantia de um deliberado monopólio de representação dentro de suas categorias respectivas, em troca da observância de certos controles na seleção de líderes e na articulação de demandas e apoios.”⁴

Ou seja, o corporativismo tem, dentre suas características, exemplificadas nos sindicatos que se formam a partir do Governo Vargas, o fator troca de favores

⁴ Phillippe Schmitter, “Still the Century of Corporatism?”, in Gerhard Lehmbruch e Phillippe Schmitter (orgs.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills, Sage, 1971.

entre duas distintas esferas de poder, quais sejam: a administração federal e a direção desses sindicatos. A atuação destes últimos, tendo sido fortemente pautada pelo poder público em troca de favores que tinham como pressuposto inicial o monopólio da representação dos trabalhadores a alguns poucos sindicatos, provocou a desconstrução de uma história de lutas políticas que vinham sendo estruturadas, pelo menos desde a década de 1920 no país pelos imigrantes europeus, mais notadamente os de tendências anarquistas. Esse processo de desconstrução ocorre a partir da autoritária deslegitimação de tais instâncias de representação dos interesses dos trabalhadores, com sua restrição ao universo da clandestinidade.

Além do aspecto *legal* da instituição do corporativismo, as características peculiares do modo como ele foi implementado no Brasil, envolvem tanto a penetração da lógica personalista do clientelismo quanto a lógica impessoal do universalismo de procedimentos, cujos princípios vêm sendo implementados no Brasil desde a década de 30, conforme Nunes (1997). O corporativismo brasileiro, de acordo com Nunes (1997), sempre foi perpassado por outras gramáticas políticas, não havendo meio “adequado” para efetuar a separação de seus princípios formais desse “atravessamento”, sem incorrer em análise incompleta e irreal da nossa realidade sócio-política. Isso se dá porque o intuito do governo Vargas, ao implementar a reforma no período, era modificar *sim* a estrutura de funcionamento do Estado brasileiro. No entanto, havia o entendimento de que essa modificação deveria obedecer a certa gradação para ocorrer, considerando, a cúpula do governo, a necessidade de que houvesse essa interpenetração entre as diferentes e muitas vezes contraditórias relações Estado/sociedade no país.

Sabidamente o seu governo tentou assim proceder para conseguir modificar o aparelho de Estado ao mesmo tempo em que atendia aos diversos interesses em jogo. Essa estratégia vem sendo utilizada por outros governos ao longo das décadas, tanto para contentar os trabalhadores do setor público que se tornaram referencial no que concerne aos mecanismos corporativos de manutenção de um *status quo* muitas vezes discutível, quanto para contentar a burguesia capitalista em constante troca de favores com o aparato estatal.

Quanto ao universalismo de procedimentos, tratava-se da introdução na administração pública de mecanismos racionais, formalistas, baseados nas normas do impersonalismo ou indistinção. As primeiras tentativas de implementação do universalismo de procedimentos no país se deram na década de 30 (a partir da reforma do serviço público, implementada sob a supervisão do Departamento de Administração do Serviço Público – DASP, criado em 1936, dentre outros motivos, para a supervisão e melhoria da administração federal). Algumas de suas características, como a admissão por concurso, foram utilizadas de forma veemente para minimizar os efeitos das práticas clientelistas existentes no período (e que continuaram a existir).

A implementação de uma ordem burocrática de cunho racional-legal constituiu-se em importante passo rumo à modernização político-econômica e social, ainda que contaminada por relações Estado/sociedade marcadas pelos interesses clientelistas que vigoram na história política do país, perpetuando desigualdades de várias ordens. Ainda que conte com esta contaminação, no que concerne ao desenvolvimento do país, não se pode negar o importante papel desempenhado pela primeira reforma do estado adotada durante o primeiro

Governo Vargas (período 1930-1945) no sentido de fazer florescer tanto uma visão administrativo-burocrática, propiciando o começo de uma superação de mecanismos diversos e divergentes de tal tipo de administração, quanto inserir o país em um modelo de estado vigente no contexto capitalista avançado naquele período.

A segunda reforma do Estado - o Decreto-Lei 200 de 1967

Contexto histórico-político

O governo militar que assumiu o país em 1964 empreendeu nova reforma a partir do Decreto-Lei 200 de 1967, cujos princípios básicos foram: a formulação de padrões mais descentralizados na administração pública, e a reformulação da intervenção estatal na economia. Nesse sentido o modelo desenvolvimentista de Estado foi mantido e, enquanto teve financiamento externo abundante⁵ o governo militar tratou de mantê-lo, embora mesclado a um modelo predatório de Estado que deixa entrever alguns dos graves problemas dos quais sempre padeceu a administração pública no Brasil, como o clientelismo de Estado, o patronato e, mais grave, a característica principal desse modelo, a “orientação para a renda” (Evans, 1989).

Tal reforma tinha duas distintas frentes: a modificação da atuação do estado enquanto ator no mercado, e a reformulação da administração burocrática instaurada no governo Vargas. O governo militar tentou, através de certo pacto com os tecnocratas, empreender mecanismos de descentralização administrativa com vistas a obter maior eficiência, tendo em mente a qualidade dos processos,

⁵ Até 1973, quando tem início a crise do petróleo.

não seu resultado final ou sua eficácia. Nesse contexto maior ênfase foi dada à reforma administrativa. O argumento principal era de que os procedimentos centralizados adotados desde a década de 1930 não atendiam aos pressupostos de um aparelho de Estado autônomo direcionado ao crescimento econômico do país e ao enxugamento das despesas estatais.

Além disto, a reforma do modelo político-econômico então vigente tornou-se imperiosa, principalmente após 1973, quando entra fortemente na pauta internacional a idéia da necessidade da superação de um modelo de Estado cuja saúde financeira era precária, devido ao seu papel preponderante na esfera econômica, ou Estado desenvolvimentista, considerado por Azevedo e Andrade (1997), dentre outros analistas, como o maior responsável pela crise do Estado na América Latina dado seu papel preponderante de interventor na esfera econômica.

Nesse período, conforme Bresser Pereira (1996), a partir do Decreto-Lei 200, editado em 1967, o governo empreende a primeira “tentativa de superação da rigidez burocrática”, que tal autor considera como um primeiro momento de administração gerencial no país.

Outra questão relevante diz respeito ao papel dos técnicos ou burocratas no contexto da reforma durante o governo militar, conforme Schneider (1994). Naquele momento houve a necessidade das coalizões entre os técnicos políticos (cujas carreiras são construídas no âmbito do Estado e do setor privado, de maneira que tendem a ser o elo de ligação mais sensível entre o Estado e a iniciativa privada, no sentido da assistência mútua e negociação (Schneider, 1994: 106), demais técnicos da burocracia estatal e técnicos militares, para proceder à “modernização” político-econômica do país, visto que se dispunham de certo

poder de barganha, o capital político que alguns carregavam na bagagem de “indicados” para cargos no primeiro escalão funcionou como meio através do qual puderam efetuar boa parte da reestruturação na política industrial no país. E também, reforçando o argumento, não haveria maneira de efetivar mudanças se não se lançasse mão desse capital porque, também de acordo com Schneider (1994: 37ss.):

“Primeiro, a formulação de políticas no Brasil foi geralmente politizada (especialmente após 1967), apesar das manifestações em contrário dos participantes. Segundo, políticas bem-sucedidas geralmente resultaram de um conjunto de fundamentos técnicos e políticos, manifestados em coalizões informais de tipos sociais intermediadas por técnicos políticos.”

Nesse sentido, a formulação não institucionalizada de políticas, na qual “...a política personalizada substituiu o processo institucional formal.” (Schneider, 1994: 49) como mecanismo que proporcionava maior agilidade operacional aos agentes da burocracia estatal, tornou-se o meio através do qual o governo conseguiu fazer avançar o desenvolvimento econômico do país.

O que de fato interessa conforme Schneider (1994), é que a burocracia estatal brasileira, embora permeada pelo clientelismo de Estado que se constituía desde o primeiro governo Vargas, e por outras formas de favorecimento de interesses de classe ou de grupos específicos, não deixou de se mostrar altamente competente em muitos setores e constitui alavanca importante do desenvolvimento do nosso potencial industrial a partir do período militar, inclusive.

É importante admitir que a crise fiscal que começa no período tende a se agravar e, como no período Vargas (1930-1945), a reforma do Estado fracassa, em parte, porque o governo não consegue efetivamente alcançar um padrão

razoável de gestão que conduza as políticas públicas na direção da superação da crise em todo o seu conteúdo. Os mecanismos de descentralização, planejamento e orçamento foram importantes ferramentas para uma posterior adequação da administração pública a um momento histórico que exigia esses ajustes estruturais, mas, como argumenta Rezende (2002), reformas administrativas tendem a falhar, se não em seu todo, pelo menos em parte, e é o que tende a ocorrer mais uma vez. E o diagnóstico mais pertinente tende ao apontado em autores como Melo (2002), para quem as janelas de oportunidade para mudança constitucional se inserem em um contexto onde múltiplas variáveis devem ser consideradas e diante das quais é negociado um desenho institucional possível, não o desejável. Novamente aqui podemos inferir que quase sempre o redesenho é necessário, mas não suficiente para produzir efeito duradouro sobre o que deseja o Executivo central em primeiro lugar: adequação de despesas a receitas. Nesse sentido há um padrão *incremental* de mudanças que se estabelece, e no contexto democrático onde as instâncias de negociação são ampliadas, tal padrão tende a se manter.

A reforma do estado empreendida no governo militar além do seu caráter incremental foi direcionada à mudança no padrão da administração pública, com reflexos ou mudança que se fizeram sentir na reforma da previdência no período (a partir de Decreto-Lei 72 editado em 21 de novembro de 1966), o que se explica em função do foco e da necessidade. Através desse Decreto-Lei foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, cuja principal função seria agregar alguns dos vários institutos de aposentadorias e pensões sob uma só administração com o objetivo de melhor aproveitamento e inclusão de

trabalhadores no sistema de previdência, em conformidade com a expansão econômica experimentada pelo país à época.

A reforma da previdência durante o regime militar: breve percurso

O Decreto-Lei de nº 72 adotado no período militar que se referia à Previdência Social pretendia dentre outras medidas racionalizar o sistema, em conformidade com o padrão de reforma do estado que se iniciou no ano seguinte com o Decreto-Lei 200 de 1967. Desta forma adotou, dentre outros, os seguintes procedimentos: criação do Ministério da Previdência Social, agrupamento de sistema de previdência de várias categorias de trabalhadores, criação de agências específicas de atendimento e atenção ao trabalhador rural com sistema de aposentadorias e pensões centralizadas em um único órgão. O elemento fundamental que regia a reforma do estado desde o Decreto-Lei 200 permanecia o mesmo: racionalização e eficácia de procedimentos para promoção de desenvolvimento econômico do país. Ou seja, reforma para atenção à iniciativa privada como mecanismo para que o país atingisse um padrão de desenvolvimento compatível com os ditames do mercado internacional.

A transição democrática: tentativas de reforma: Governo José Sarney –1985-1989, Governo Fernando Collor de Melo – 1989-1992 e Governo Itamar Franco – 1992-1994

No período da transição democrática, pretendia-se empreender uma nova investida em padrões burocráticos centralizados na administração pública, tendo como principal argumento a tentativa de dirimir os efeitos de uma crise político-econômica vigente. Tal investida, em se tratando do primeiro governo pós-Regime Militar de 1964 – o Governo José Sarney – se utilizava do populismo no campo político, e no campo econômico de medidas tais como aumento de gasto público e elevação artificial de salários em contexto de inflação descontrolada.

A crise do petróleo de 1979, que deixara marcas profundas na economia não só do Brasil, mas de toda a América Latina e outros países do mundo, revelou a necessidade da reformulação econômica e política nesses países, enquanto critério necessário à diminuição de seus efeitos devastadores conforme ocorrido em praticamente toda a década de 80.

No período de transição, as primeiras tentativas de reforma administrativa fracassam, levando a um quadro institucional bastante instável, que influencia largamente a constituinte de 1988. Enquanto em todo o mundo capitalista avançado a atenção dos analistas e formuladores de políticas públicas voltava-se para a necessidade de um ajuste estrutural, centrado no ajuste fiscal e nas reformas orientadas para o mercado já na década de 80, somente na década de 90 se consegue delinear padrões de reforma condizentes no Brasil.

Durante o governo Sarney, algumas tentativas foram feitas no sentido de diminuir o tamanho do Estado e sua atuação como produtor de bens e serviços, com a privatização de algumas empresas estatais. No entanto, embora Sarney tenha ficado com o mérito por essas privatizações, elas faziam parte de um projeto anterior (Schneider, 1994), já em curso desde os dois últimos governos militares. Portanto a maior parte das privatizações ocorridas durante o governo Sarney, foram fruto dos governos anteriores ou foram empreendidas em empresas que faziam parte do grupo de empresas pertencentes ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES⁶. As tentativas de reforma nesse governo foram de certo modo pouco consistentes. No que concerne propriamente à previdência, seu *estado crônico* alcançado no início da década de 80 não foi objeto de reforma por parte daquele governo. Somente com a Constituição Federal de 1988 o problema da previdência social pode ser tratado sob a perspectiva do estado de bem estar social. A reforma do sistema de previdência que entra na agenda na década de 90, diante das premissas do capitalismo avançado pelo ajuste estrutural, passou a se configurar em um desafio a ser vencido na revisão constitucional de 1993, o que não ocorre⁷.

Quanto ao governo Collor de Melo (1989-1992), o início dos trabalhos de sua equipe, em março de 1990, deixou entrever alguns dos pressupostos no que concerne a uma reforma do estado propriamente, conforme Abrucio e Costa (1998: 62). Com a publicação da Medida Provisória 168 do dia 15 de março de

⁶ Um dos poucos órgãos governamentais a atuar com uma competente burocracia desde sua fundação – que atuava também com independência suficiente para socorrer e até sanear algumas empresas em apuros e posteriormente vendê-las, o que aconteceu muitas vezes durante o governo Sarney.

⁷ De fato conforme Melo (2002: 62 e ss), a revisão constitucional de 1993 se constituiu em um fracasso devido dentre outras razões à condução política pouco eficaz por parte do Poder Executivo comandado à época por Itamar Franco.

1990, o governo Collor iniciou sua tentativa de reforma partindo da esfera econômica.

As leis e decretos posteriores, ao lado das medidas de cunho econômico contidas na Medida Provisória 168, foram responsáveis, entre outras providências, pela reformulação de ministérios, pela possibilidade de demissão de funcionários públicos em ritos mais simplificados do que previa a legislação anterior e pela abertura comercial.

O governo Collor tentou empreender uma reforma de cunho gerencial no país, cuja principal perspectiva norteadora era a concepção de um Estado mínimo, entendido no país, à época, como uma resposta possível às nossas sucessivas crises estruturais. Algumas importantes medidas que visavam a mudanças estruturais mais profundas foram tentadas. É importante lembrar que a idéia central desse governo seria uma ampla abertura comercial aliada a uma “necessidade” de diminuição tanto da intervenção estatal na economia, com a aceleração dos processos de privatização, quanto na diminuição efetiva do contingente de funcionários públicos, utilizando mecanismos como a possibilidade, que a legislação imposta a partir daquele governo dava, para a demissão de funcionários públicos civis. A decisão levava em consideração o que se tornou lugar comum no período: acabar com os “marajás do serviço público” e o enxugamento, em termos mais generalizantes, da máquina estatal, com a diminuição expressiva do contingente de funcionários públicos na ativa.

No curto governo Itamar Franco (1992-1994), levado ao poder após o *impeachment* de Collor de Mello, houve uma retração das medidas reformistas, exceto pelo contexto econômico que contou com o Plano Real elaborado pela

equipe do então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso em 1994, favorecendo a sua eleição para a presidência naquele ano. Portanto o Governo Itamar Franco foi um contexto de transição, inclusive no que concerne ao próprio Plano Real, com ações ainda tímidas no que concerne à reforma do Estado⁸. A revisão constitucional de 1993/ 1994, embora prevista no ato das disposições constitucionais transitórias da Constituição de 1988, não logrou grandes modificações – conforme Marcus André Mello (2002) – porque, dentre outros motivos, havia estrangimentos ligados ao *timing* da reforma (cinco anos após a promulgação da CF de 1988), além de especificidades do governo Itamar Franco enquanto um governo de transição, quais sejam:

“...em primeiro lugar caracteriza-se por um pacto de salvação nacional e pelo conseqüente arrefecimento da oposição no Congresso (...). Em segundo lugar, pela marcada falta de liderança do vice Itamar Franco. Estes dois fatores se combinaram, levando a que não se formasse um núcleo articulador que pudesse imprimir direção e unidade às iniciativas reformistas.” (Melo, 2002: 62ss.)

E, neste último caso, a questão que já se encontrava na pauta desde 1994 entraria o primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso a partir de 1º de janeiro de 1995 com forte ênfase às suas três ambiciosas vertentes: a reforma administrativa, a reforma da previdência e a reforma tributária, com relativo atraso porque a agenda já existia como premissa desde o início do processo de redemocratização (Melo, 2002), tendo sido adiada em função dos interesses diversos dos governos desde então.

⁸ Ainda que reformas constitucionais.

A extensão e a incursão acima, em torno do tema da reforma do Estado no Brasil, em outros períodos históricos do século vinte, foram necessárias à localização adequada do objeto de estudo, dentro de um esquema de análise cujas variáveis causais estão entrelaçadas durante todo o tempo. Essas variáveis explicativas seriam basicamente o centro da argumentação que coloca as medidas adotadas em todo o período histórico acima em um contexto político-econômico nacional influenciado e “comandado” por um contexto internacional também em contínua transformação e/ou ajuste estrutural. Daí a explicação para esse extenso trabalho historiográfico em torno da questão macro-econômica e política.

A reforma do Estado no Governo Fernando Henrique Cardoso –1995-2002

Nesse contexto, em que já se produzira, quando Fernando Henrique Cardoso ainda era Ministro de Estado, o controle da inflação que há muitos anos vinha destruindo a economia nacional, o governo reintroduz no debate político a necessidade da reforma do Estado e, em especial, do aparelho de Estado ou administrativa, reforma da previdência e reforma tributária.

A reforma do aparelho de Estado, conforme Bresser Pereira, a partir do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, criado no governo Fernando Henrique Cardoso (papel similar ao do antigo DASP,⁹ extinto na década de 80), teria como pressupostos iniciais considerar qual o tipo de propriedade e

⁹ Que embora tenha passado por várias reformulações desde a sua criação, jamais deixara de se constituir, em maior ou menor grau, em todos os governos pelos quais passou, em local estratégico de análise e formulação de políticas públicas.

qual o tipo de administração seriam mais adequados, tendo como base o ajuste fiscal e a necessidade de reformulação das premissas do governo, do que se constitui como bem público para, a partir disso, proceder às reformulações ou ajustes considerados necessários, para a configuração do Estado brasileiro a um padrão de relações imposto pela crise no sistema internacional e pela globalização econômica.

Os objetivos da reforma do aparelho do Estado teriam relação com vários aspectos que tratam tanto da modificação da forma de propriedade de algumas empresas estatais, e portanto da menor intervenção na economia por parte desse Estado enquanto ator, quanto da reformulação da administração no que concerne propriamente ao corpo funcional. Essa reforma teria como meta a eficiência na condução da administração estatal e a atuação do Estado no papel de regulador ou “facilitador” da atuação de outros atores. Tal reforma foi concebida então como resposta inovadora à necessidade de ajuste estrutural que o novo cenário mundial globalizado e a escassez de financiamento interno e externo impunham.

A perspectiva da necessidade de ajuste estrutural já estava presente desde a Constituição de 1988, e os governos anteriores (Sarney, Collor e Itamar Franco) deram os primeiros passos no sentido da reformulação da atuação do Estado na economia.

Com o lançamento do Plano Real em 1994 foram empreendidas as primeiras mudanças substantivas para que se consolidasse posteriormente, no governo Fernando Henrique Cardoso, uma perspectiva cada vez mais liberal na esfera político-econômica. Tanto o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado - PDRAE quanto as propostas de reforma da previdência e reforma

tributária¹⁰ foram conseqüências esperadas da necessidade de ajuste de ordem política, fiscal e administrativa que o cenário internacional e os números da economia indicavam ser necessário.

A reforma da previdência tinha como principal objetivo a recomposição do sistema de contribuições e benefícios buscando o reequilíbrio das contas, principalmente no que concerne à equidade entre o setor público e o setor privado. Sua entrada na agenda política, assim como a da reforma tributária, foram imperativos que se apresentaram como demandas efetivas durante o processo de redemocratização. O *timing* dessas reformas é que foi engendrado, conforme Mello (2002), de acordo com os recursos disponíveis aos atores em cada momento desde a Constituinte de 1988 até a reforma do Estado no governo Fernando Henrique Cardoso, e os custos correntes associados a tal agenda.

Desse modo, embora a reforma da previdência se constitua em elemento importante e sua inegável trajetória na agenda pública assim o demonstra nos anos 90 no país, conforme Mello (2002: 50ss.), a configuração desta, que foi passível de negociação àquele período, somente foi possível com ajustes de parte a parte que provocassem um impacto no sistema por um período relativamente curto de tempo, gerando posterior esforço de inovação institucional (o que de fato aconteceu no primeiro Governo Luiz Inácio Lula da Silva), para contenção dos problemas de ordem fiscal já esperados naquele momento.

A reforma da previdência, enquanto um item importante da agenda pública no período 1994/1998 tinha como principal argumento a seu favor a revisão do

¹⁰ Propostas que naturalmente já estavam em discussão desde 1993/94, quando reformulações substanciais de títulos da Carta Magna entraram na pauta do Congresso Nacional

sistema de aposentadorias do setor público em função do desequilíbrio entre este e o sistema privado, além da integração entre este sistema e a saúde e assistência social, e suas conseqüências para as finanças públicas com reflexos imediatos na sustentabilidade do Plano Real, conforme Mello (2002).

Nesse cenário, ao governo Fernando Henrique Cardoso, que assumia o poder em 1º de janeiro de 1995, não restava outra alternativa senão começar imediata negociação com o Congresso Nacional para posterior apresentação das propostas de emenda constitucional referidas às reformas objeto deste trabalho: a reforma administrativa e a reforma da previdência.

Os processos legislativos referidos às reformas acima citadas, no período 1994-1998, são analisados em profundidade no próximo capítulo, com o intuito de perceber como operam os diversos interesses na configuração do novo desenho institucional tendo em vista a arena decisória principal: o Congresso Nacional, e outras arenas decisórias “associadas” mas não menos importantes. Conforme nos indicam Tsebelis (1998) e Anastasia e Melo (2005), dentre outros, ao optar por seguir um padrão de análise que seguramente conduzem a um desenho mais fiel aos atores em cena no âmbito das propostas de mudança constitucional apresentadas ao Congresso no governo Fernando Henrique Cardoso.

Capítulo 2 – Conjuntura e processo decisório no Congresso Nacional

O objetivo deste capítulo é entender como se articulam os diferentes atores em processos decisórios Congresso Nacional, tendo como base a literatura corrente sobre o mesmo, sobre o tema do presidencialismo de coalizão e sua relação com o processo legislativo, assim como o poder de agenda do Executivo Central e a articulação dos interesses entre este último e o Legislativo.

Tomo como base a argumentação presente em autores como Figueiredo e Limongi (1999 e outros), Melo (2002), Anastasia e Melo (2005), dentre outros, para contextualizar uma hipótese de que apesar do poder de agenda do Executivo Central, o processo legislativo, em sua tramitação no Congresso Nacional, tende a ser pautado por um equilíbrio *relativo* de forças entre os dois poderes no tempo e espaço das várias arenas decisórias referidas à atuação partidário-parlamentar.

Para isto pretendo empreender uma análise que privilegie a abordagem dos seguintes temas no capítulo:

1. O presidencialismo de coalizão.
 - 1.1 O poder de agenda do Executivo central.
 - 1.2 Articulação dos interesses entre Executivo e Legislativo.
2. A arena decisória.
 - 2.1 Arena decisória, atuação partidário-parlamentar e conexão eleitoral.
 - 2.2 Federalismo, representação e atuação partidário-parlamentar.

1. O presidencialismo de coalizão

1.2 Poder de agenda do Executivo central

O presidencialismo adotado no Brasil, apesar dos traços consociativos próprios à nossa organização política republicana, como o bicameralismo, o federalismo e o multipartidarismo, ao mesmo tempo tem, conforme Abranches (1988), um viés centralizador no que se refere à repartição do poder ou das instâncias de poder. É diante desse quadro de presidencialismo multifacetado – cuja orientação geral em termos de governos e governabilidade é a utilização de instrumentos diversos de barganha política – que o Executivo central consegue, por meios variados, alcançar os objetivos almejados em termos de políticas cuja aprovação depende do Legislativo. As declarações do próprio presidente eleito em 1994, já no seu discurso de posse em primeiro de janeiro de 1995, deixam entrever como são articuladas as preferências da maioria parlamentar que constitui sua base aliada no Congresso Nacional, para aprovação das reformas em pauta.

Como sabemos, o chamado “presidencialismo de coalizão” não é efetivamente o melhor dos mundos no contexto democrático. Isto também não significa que as instituições não funcionem. Figueiredo e Limongi (1999), só para citar alguns dos autores que empreendem estudos no contexto do Poder Legislativo, nos demonstram com muita competência que isto de fato acontece. O presidencialismo de coalizão então, através de instrumentos autoritários mantidos pela CF de 1988, proporciona ao Poder Executivo a manutenção de um padrão de

relações com o Poder Legislativo que corrobora as análises de muitos pesquisadores sobre a existência de um padrão de atuação subserviente deste último em relação ao primeiro. Uma análise mais sistemática da relação entre os poderes revela muito mais do que a constatação acima. Revela ainda que um padrão de relações entre os dois poderes não pode ser simplesmente titulado como de subserviência de um em relação ao outro. Esta seria uma análise simplificada demais se verificamos somente o padrão de funcionamento do Congresso Nacional. Evidentemente há problemas concretos a considerar no presidencialismo de coalizão e suas implicações para um desenvolvimento *saudável* e duradouro da democracia no país, de modo a não colocar em xeque as instituições como acontece em contextos em que por exemplo a corrupção em setores do governo torna-se mais visível publicamente.

O presidencialismo de coalizão, conforme o artigo produzido por Sergio Abranches, tem vigorado no Brasil desde a redemocratização de 1945, baseado no alinhamento entre os interesses de Executivo e Legislativo em momentos específicos diante dos quais o conteúdo programático do chefe do mesmo Executivo assim o determine.

Ao considerarmos o atual poder de agenda do Executivo, que aumentou bastante se comparado ao tipo de relação Executivo/Legislativo existente no período 46/64 conforme Santos (2001; p.108), podemos inferir que a configuração institucional que favorece a ação do Executivo acaba sendo determinante dos resultados de votações no Congresso Nacional, demonstrando mais uma vez um problema que remete à constituição democrática de maiorias parlamentares

conforme Reis (2006). E ainda, conforme Figueiredo e Limongi, 1995, in Santos (2001: p. 108):

“Embora tenha recuperado boa parte da capacidade de legislar e interferir no processo decisório, o Congresso Nacional ainda não foi capaz de reverter a enorme desvantagem em que se encontra relativamente à Presidência e seu ministério.”

A explicação para isso pode estar na própria Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 62, permite ao presidente editar decretos (medidas provisórias) como se fossem leis, cuja apreciação pelo Congresso deve ser feita no prazo de até 30 dias, quando a medida tem seu efeito legal anulado. Como o Poder Executivo dispõe de premissas legais que o autorizam inclusive a trancar a pauta do Congresso Nacional se suas prerrogativas não são examinadas em tempo hábil de forma a que medidas provisórias por exemplo não tenham seu efeito legal anulado por decurso de prazo, o que autores como Carey e Shugart (1998) denominam como o *“poder provisório de decreto”*, que implica além da *“...autoridade do Executivo de estabelecer lei no lugar do Legislativo”*, uma provável paralisia decisória no âmbito do Legislativo, se não apreciar, em prazo determinado pela legislação, as matérias oriundas do Executivo.

Esse imenso poder do Executivo que lhe permite inclusive trancar a pauta de votações no Congresso Nacional, realmente dá ao mesmo, além do seu poder de agenda estendido, uma grande margem de manobra sem muita possibilidade de virem a ser derrotadas quaisquer de suas proposições.

Nesse sentido a composição de maiorias parlamentares, dadas as prerrogativas legislativas do Executivo que a Constituição Federal de 1988

produziu, é mobilizada através de apadrinhamentos e distribuição de verbas e cargos políticos de modo que os interesses na arena decisória do Congresso Nacional, no momento das votações de interesse do Executivo central, esteja delineada de modo favorável ao mesmo.

Conforme Figueiredo e Limongi (1994) e outros autores apontam, nos anos 90 a composição das maiorias, em se tratando de votações de propostas de emenda constitucional e outros projetos de autoria do Executivo, foi sempre pautada conforme a conjuntura e os interesses de cada partido no quinhão de verbas orçamentárias e cargos nos diversos escalões da administração federal.

Tais afirmações no entanto, apesar da recuperação pelo Legislativo de boa parte da sua autonomia decisória com a Constituição de 1988, não impedem que as análises apontem para uma contraditória relação de forças que se estabelece em função deste conjunto de medidas que ao mesmo tempo em que dá ao Legislativo uma real dimensão do seu papel como instituição no contexto democrático, presenteia o Executivo com a continuidade de medidas de cunho autoritário já citadas acima, herdadas do período militar, como a sua capacidade legiferante diferenciada e determinante da agenda decisória no Congresso Nacional. Ainda assim, no que concerne às reformas em pauta, podemos afirmar que ocorreram momentos de negociação amadurecida e autônoma entre os dois poderes, o que pode ser comprovado até mesmo pela demora (para o Executivo central) na aprovação de ambas¹¹. Nesse sentido outros atores relevantes

¹¹ A proposta de emenda constitucional nº 33/1995 que trata da reforma da previdência foi oferecida para apreciação do Congresso Nacional em 28 de março de 1995 e promulgada como emenda Constitucional nº 20 em 15 de dezembro de 1998. Já a proposta de emenda constitucional nº 173/1995 que trata da reforma

exerceram papel fundamental no redesenho da dimensão, alcance e entrada em vigor das medidas aprovadas (assunto ao qual retorno adiante).

O Executivo central não pode ser tachado como “todo-poderoso”, conforme terminologia utilizada por O’Donnell (1998, p.45). Ele também encontra limites, ainda que estes sejam efetuados de maneira atípica no que concerne a normas legais em diversos tipos de disputa de poder. Mesmo entre seus aliados esse Executivo pode encontrar resistências, mas sua operação deixa exposta a natureza desse que poderia ser um mecanismo de accountability: transformam-se as normas em mecanismos da disputa, e não mais são regras, fazem parte do jogo de interesses. Isto significa dizer que na defesa dos diversos interesses em jogo na disputa entre membros dos poderes Executivo e Legislativo, as normas referentes por exemplo à necessidade da composição de maiorias qualificadas para a discussão de mudança constitucional são largamente utilizadas em benefício de uma negociação extensa. Como o recurso à falta de quorum para protelar aprovação de propostas de emenda constitucional, como foi o caso da reforma administrativa e da reforma da previdência no período pesquisado.

Nesse sentido, este texto pretende ser uma contribuição efetiva ao debate em torno da plausibilidade da composição de uma coalizão governativa eficiente e eficaz que conduza processos legislativos relacionados a políticas públicas de caráter macro, de maneira transparente e eficiente o suficiente para restaurar a confiança nas instituições e conduzi-las ao caminho mais democrático.

administrativa foi submetida ao Congresso em 23 de agosto de 1995 e promulgada como Emenda Constitucional nº 19 em 04 de junho de 1998.

1.3 Articulação dos interesses entre Executivo e Legislativo

A articulação dos interesses entre Executivo e Legislativo no Congresso Nacional tende a ser mais facilmente observável a partir das disputas entre os partidos que obtêm um número maior de cadeiras na Casa, pela mesa diretora e pelas comissões consideradas mais importantes. Esse é o primeiro momento após as eleições onde os partidos, através de suas lideranças, fazem as articulações necessárias para atender aos interesses da coalizão governativa em formação e daí em diante começa a se delinear o perfil das relações entre Executivo e Legislativo. Outro fator importante para esse desenho é *o que* está na pauta mais imediata do governo no primeiro momento.

Um dos principais problemas, já apontados por autores como Mainwaring (2001), em se tratando de negociações de projetos de emenda constitucional propostos pelo Poder Executivo central, é que persistem no Congresso Nacional as dificuldades de composição de coalizões eficientes para proceder a análise de propostas oriundas do Executivo. Rodrigues e Zauli (2002: 401) apontam ainda as dificuldades para esse mesmo Congresso conseguir manter uma capacidade legislativa efetiva tendo em vista *“o poder reativo do Executivo para redesenhar a legislação que o Congresso aprova, através do veto total ou parcial.”*

No contexto específico das propostas de emenda constitucional que tratam da reforma administrativa e da reforma da previdência, o que se percebe no tocante à tramitação destas no Congresso Nacional – conforme descrito no próximo capítulo –, é que os interesses representados na casa referem-se muito mais à capacidade de articulação institucional do Poder Executivo central em

contraposição a uma oposição, que é minoria, e representa, por um lado, um contingente de descontentes atingidos pelas medidas em tramitação (funcionários públicos federais e aliados dos governadores de estado, preocupados com o impacto imediato sobre as contas públicas, das medidas adotadas nas PECs da reforma administrativa e da previdência). E, por outro lado, representa uma perspectiva ideológica contrária ao governo (percebido como “neoliberal”) de Fernando Henrique Cardoso ou aos interesses em jogo após o apaziguamento das grandes diferenças ou dissenso em torno da questão que trata do papel do Estado no capitalismo contemporâneo (Mainwaring: 2001).

O problema principal já diagnosticado por outros autores concentra-se prioritariamente no quanto, quais interesses e como estes são representados efetivamente no Congresso Nacional. E o quanto e como as comissões e o Colégio de líderes detêm de poder de barganha em relação ao Executivo. E isto deixa patente que quem governa tende realmente a “lotear” cargos em troca de apoio e aprovação de propostas de emenda constitucional e outros projetos de autoria do Executivo. Até aqui nenhuma novidade, apenas a constatação de que os mesmos mecanismos são utilizados desde governos militares até o contexto democrático pesquisado.

Uma vez no poder, para executar sua agenda o presidente vê-se diante do imperativo de negociar para formar uma coalizão de sustentação parlamentar. E esta última não necessariamente coincide com a coalizão eleitoral responsável pela vitória nas urnas (DINIZ, 2005).

A necessidade de criar maiorias parlamentares no contexto do regime presidencialista bicameral brasileiro, de acordo com Eli Diniz (2005),

supostamente implicaria em garantia de governabilidade, o que não seria de todo ruim conforme a autora. O problema apontado aqui é que, para a formação de tal coalizão, e nisto a autora citada concorda, a aprovação de agenda do Executivo exige intensas negociações de cargos por apoio parlamentar. Nas palavras desta mesma autora:

O presidente Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, foi eleito, em 1994, por uma coalizão eleitoral formada por três partidos, o PSDB, o PFL e o PTB. Entretanto, governou com base numa ampla coalizão parlamentar de centro-direita, que já no segundo ano de seu primeiro mandato incorporava, além dos partidos citados, o PMDB, o PPB e o PPS. A partir de 1996, seu governo detinha cerca de 80% dos senadores, 62% dos deputados e 80% dos governadores. Apesar da posição amplamente majoritária desta coalizão, a aprovação da agenda do governo pelo Congresso exigia um processo de intensa negociação, envolvendo com freqüência a troca de postos no Executivo pelo apoio parlamentar. Não faltaram denúncias de irregularidades, inclusive a de compra de votos para aprovar a emenda constitucional que introduziu no país a possibilidade da reeleição do Presidente da República. A aprovação desta emenda, vale lembrar, contou com expressivo apoio de parlamentares dos partidos ora suspeitos de práticas ilícitas: entre os parlamentares do PTB, 96% dos votos foram favoráveis, do PMDB, 89% dos votos o foram, além de 87% dos votos do PPB (atual PP) e igual proporção dos votos do PL.

Nesse sentido, embora não seja esta sua posição conforme o exposto acima, Diniz nos fornece o argumento necessário para a crítica à maneira como o Executivo constrói suas alianças ao longo de um governo, de modo que um

problema é recorrente: a composição de coalizões amplas para garantir governabilidade, construídas de maneira independente da manifestação do eleitorado na maior parte das vezes.

Ainda que autores como Mainwaring e O'Donnell insistam em um diagnóstico de que as relações entre os dois poderes são bastante desiguais, o Executivo não pode de maneira alguma prescindir do Legislativo. Mesmo tendo o primeiro enorme poder legiferante com a instituição das medidas provisórias e do poder de decreto mantido após a Constituição de 1988. O papel de Executivo seria o de principal articulador e proponente de demandas ao Legislativo, enquanto a este último caberia o papel de um coadjuvante importante no processo legislativo referido às PECs da reforma do aparelho de Estado e da reforma da previdência no governo FHC.

Conforme Reis (2007), trabalhos de autores como Figueiredo e Limongi, que descrevem empiricamente uma atuação do Legislativo no caso brasileiro condizente com qualquer governo democrático, não invalidam o diagnóstico de autores como Abranches (1988), dadas as evidências empíricas para a estabilidade e o sucesso de governos no Brasil desde a Constituição de 1988. Ambos os diagnósticos, no que concordo com Reis, não são invalidados por uma série de razões a seguir e contribuem para o eixo explicativo seguido nesse texto.

1. Os trabalhos de Figueiredo e Limongi sem dúvida têm credibilidade em seu diagnóstico quanto à eficácia da condução do processo legislativo no Brasil, a partir da verificação empírica consistente que empreendem;
2. ao mesmo tempo, outros autores que creditam fragilidade ao sistema político do ponto de vista da atuação político-partidária refletem por

exemplo a falta de unidade na direção de partidos como PSDB e PMDB (só para citar alguns), cuja conduta em âmbito regional é desigual e muitas vezes flagrantemente diferente e até contraditória ao que dita a direção geral desses partidos em âmbito nacional.

Ou seja, ainda que a análise de Figueiredo e Limongi indique estabilidade e sucesso em votações de pauta governamental no Congresso Nacional, não há como creditar estabilidade democrática longa a um contexto onde é patente a existência da corrupção ou do clientelismo de estado. Ainda mais se considerarmos que o sucesso em votações referidas a projetos de autoria do Executivo, ocorre em função dos dispositivos adicionais à Constituição citados acima, como, conforme Reis:

“... considerável centralização de prerrogativas nas mãos tanto dos líderes partidários no Congresso quanto, sobretudo, do próprio presidente da República (...) estes novos dispositivos incluem as prerrogativas presidenciais de editar medidas provisórias, iniciar matéria orçamentária e requerer urgência em matérias de seu interesse, assim como propor emendas constitucionais. (...) *[O que]* na prática resulta em grande concentração do poder de agenda no Executivo.”

Trata-se então de assumirmos os riscos futuros de uma atuação pautada, desde sempre no Brasil, pela troca de favores, de natureza freqüentemente particularística, entre Executivo e Legislativo, e tentarmos dirimir os danos que isto causa à conduta democrática.

No entanto não podemos deixar de assinalar que as duas correntes teóricas em questão são referências obrigatórias para delinear um perfil realista da democracia brasileira após o regime militar de 1964. Nesse sentido,

características do sistema implicam ao mesmo tempo a eficácia de procedimentos normativos em conjunto com negociações *ex ante* em processos legislativos e mesmo durante, que revelam algo da fragilidade do sistema amparado na prática corriqueira e secular da patronagem.

2 A arena decisória.

2.1 Arena decisória, atuação partidário-parlamentar e conexão eleitoral

Sabemos que a arena decisória tem dentre suas componentes o peso da capacidade legiferante extensa do Executivo aliada à existência do colégio de líderes como determinante de votações nominais ou em comissões do Congresso Nacional.

Tal composição da arena decisória, pautada em legislação eleitoral controvertida em quesitos como financiamento de campanhas e composição de listas (abertas) em eleições proporcionais, deixa entrever algumas das fragilidades de nosso sistema político, que embora não inviabilizem em absoluto a atuação parlamentar e partidária no ambiente legislativo, induzem um padrão de atuação nem sempre condizente com o ideal em uma democracia, visto que as preferências dos parlamentares não necessariamente tendem a ser condizentes com os atores que representam (ou suas bases eleitorais). Sem deixar de considerar que os teóricos nos advertem sobre a representação como elemento que, dada sua complexidade, não deve ser avaliado apenas em sua acepção descritiva ou apenas como atividade, conforme bem definido em Kinzo (1980:

21ss) a partir da discussão que empreende sobre a maneira como o conceito de representação tende a se consolidar na literatura ao longo dos séculos desde a clássica definição de Thomas Hobbes:

“A preocupação principal é com a correspondência de características entre corpo representativo e representados. (...) Neste sentido, para que uma legislatura seja realmente um corpo representativo, requer-se que ela seja selecionada de tal modo que sua composição corresponda acuradamente à totalidade da nação.”

No entanto, ainda que a composição de um corpo representativo seja relevante, adverte Kinzo (1980: 29), a correspondência de característica entre base eleitoral e representante não necessariamente garante que o segundo represente os interesses da sua base.

Nesse sentido, o modo como as campanhas eleitorais são financiadas no contexto do Brasil contemporâneo, influenciando a composição das coalizões eleitorais e governativas, é indicativo de que o parlamentar pode sim sofrer constrangimentos ou coerções advindos das regras formais do jogo político (Tsebelis, 1998: 99) que os impelem em uma ou outra direção, muito mais do se poderia supor se consideramos apenas a contextualização da representação em sua acepção descritiva, conforme Kinzo (1980: 27ss). Não há como negar então que lobistas e financiadores de campanhas agem continuamente no contexto de arenas decisórias nacionais¹². E que, conforme o sistema eleitoral vigente, esses atores políticos são em grande medida determinantes dos representantes que teremos no contexto do Congresso Nacional dada a estreita imbricação entre a

¹² Embora a representação enquanto atividade implique considerar os diversos “representados”, esses atores muitas vezes determinam resultados eleitorais tendo em vista os recursos que dispõem para tanto (assunto ao qual retornarei adiante).

economia e a política desde sempre aventada por teóricos como Przeworski (1994: 26ss). Os participantes da competição democrática investem recursos econômicos, organizacionais e ideológicos desiguais na disputa. E mais: se as instituições democráticas são universalistas – isto é, neutras em relação à identidade dos participantes –, os que detêm maiores somas de recursos têm mais probabilidade de sair vencedores nos conflitos submetidos ao processo democrático.

Em se tratando do contexto das eleições difunde-se hoje no Brasil a percepção de uma perda relativa da capacidade dos partidos serem os principais atores a determinar a eleição de seus candidatos, tendo em vista o fator financiamento de campanhas. Os partidos tendem a se associar aos financiadores e suas determinações para a composição das listas abertas nas eleições proporcionais, considerando fatores como o perfil diferenciado dos candidatos em relação aos recursos disponibilizados pelos financiadores de campanhas.

Importante estabelecer aqui que a existência desses padrões de interação/atuação partidário-parlamentar nos reporta a um problema comum apontado em autores como Reis (2007) que indica, dentre outras, a interação com financiadores de campanha, como um dos mais importantes condicionantes da atuação parlamentar. A lealdade do parlamentar então tende a ser diluída dentro de um espectro que reúne:

- governos estaduais;
- financiadores de campanhas;
- partidos; e

- o eleitor.

O eleitor então é o que não tem garantida sua representação, principalmente se considerarmos, conforme Reis (2007), que o dinheiro investido pelo financiador de campanha é um meio através do qual espera receber, na forma de recursos públicos, o que investiu mais o *lucro* resultante de tal *investimento* sob a forma de projetos contemplados com emendas de parlamentares ao orçamento público anual, dentre outros.

Além da observação a respeito da composição da coalizão eleitoral e da forma como os interesses são organizados desde o início desta, é importante percebermos que, no que concerne à coalizão governativa dentro dos estados, a coalizão eleitoral constitui-se também em uma condicionante do padrão de atuação parlamentar, podendo compor um importante mecanismo de definição de comportamento no plenário, ao induzir lealdades regionais entre membros de uma mesma bancada estadual, conforme nos chamam a atenção autores como Abrucio¹³ e Costa (1998).

Isso posto, configura-se uma arena decisória cujo cenário é dividido em duas formas distintas de atuação parlamentar, conforme o viés que se adote:

1. o parlamentar atua conforme indicação da liderança partidária e tende a ser disciplinado apoiando as decisões dessa liderança;
2. o parlamentar atua de maneira individualista e tende a contemplar nessa atuação os interesses daqueles que compõem a sua base financiadora de campanha, que não necessariamente corresponde àqueles de sua base eleitoral.

¹³ Embora não utilize tais termos.

No entanto, conforme indicam os estudos de Figueiredo e Limongi (1999), o Congresso não é o reino do parlamentar individual. O parlamentar tende a atuar de modo disciplinado conforme a determinação da liderança partidária. Nesse sentido os partidos políticos tendem a uma centralização decisória no âmbito Legislativo que não permite uma margem de manobra muito extensa ao parlamentar – exceto, como dito abaixo, em um contexto decisório descontínuo, por razões endógenas ao processo legislativo em tal situação.

Ainda assim, isto não inviabiliza o segundo ponto exposto acima, porque as votações no Congresso são pontuadas pelos diversos interesses em jogo, dentre os quais os poderosos *lobbies* dos financiadores de campanhas e dos governos estaduais. E é a tal confluência de fatores que devemos atribuir, aliada às prerrogativas legislativas do Executivo central e do Colégio de Líderes, um papel de destaque na condução de processos legislativos no âmbito do Congresso Nacional.

Além disto, convém explicitar que o contexto decisório, conforme Anastasia e Melo (2005: 325ss.), tem dois momentos distintos:

- Um contexto decisório contínuo, onde se desenrolam as tarefas rotineiras dos tomadores de decisões no âmbito dos poderes Executivo e Legislativo;
- Um contexto decisório descontínuo, quando são introduzidas propostas de mudanças constitucionais na agenda do Legislativo, dada a excepcionalidade das regras que presidem o processo decisório como exigência de maiorias qualificadas, de voto nominal e de dois turnos em ambas as casas legislativas (Anastasia e Melo, 2005).

Nesse segundo contexto, alertam os autores, a produção da disciplina partidária torna-se mais difícil. Nesse momento o parlamentar pode adotar uma postura mais individualista, portanto menos disciplinada, visto que

“...orientados para os impactos de seu comportamento na arena eleitoral, podem resultar na percepção de que os custos da indisciplina são mais baixos do que os custos de accountability vertical, já que o voto nominal permite a reconstituição da cadeia decisória e a responsabilização individualizada pela aprovação de “propostas politicamente inviáveis”. [Ou] (...) trair o seu partido e/ou governo pode ser menos oneroso do que trair a própria base eleitoral.”

E isto pode ocorrer ainda que o parlamentar, ao adotar o comportamento individual, talvez se preocupe menos com sua base eleitoral e mais com seus financiadores de campanha. No contexto de reformas como a da previdência, isto é passível de verificação empírica quando o conteúdo da reforma levada a votação e o conteúdo efetivamente modificado são contrapostos. Os interesses em jogo no processo legislativo da reforma da previdência diziam respeito principalmente a um maior ou menor impacto financeiro sobre o sistema público e o sistema privado de previdência.

Nesse sentido muitas políticas públicas relevantes têm sido discutidas ao longo da década de 90 no Congresso Nacional fortemente enviesadas pelos interesses de grupos sobre-representados em detrimento da contenção efetiva do déficit público desde a inserção do estado no modelo liberal de gestão e condução de políticas públicas.

Ao fim e ao cabo de processos legislativos, aquele a quem se atribui ou se costuma atribuir menor importância é o eleitor, cuja intervenção se restringiria ao

contexto do processo eleitoral (Anastásia e Melo, 2005), e cuja interlocução com os parlamentares tende a ser restrita aos públicos mais informados.

Discussões de reformas implicam que a arena decisória é desenhada conforme os interesses daqueles que detenham maior poder relativo ao mandato parlamentar, o que pode explicar em alguma medida, se consideramos a reforma da previdência (uma das reformas objeto desse trabalho), o tom da crítica de Melo (2002: 50), ao afirmar que o Brasil tratou do tema nos anos 90, ao contrário da maioria dos países da América Latina, de maneira incremental, além do fato notório do longo processo legislativo. O mais surpreendente nesse caso, ainda usando o argumento de Melo, é que a agenda da reforma da previdência tinha e continua a ter uma crescente centralidade no debate em torno da contenção do déficit público, visto que o desequilíbrio no subsistema de aposentadorias no setor público é apontado como o principal causador de impacto negativo sobre o controle das finanças públicas – o que se refletiria de maneira direta na estabilização da economia e na reforma fiscal. O tom incremental persistente inclusive tem gerado novas discussões sobre reforma da previdência (a terceira desde então), na atualidade¹⁴.

¹⁴ Ainda que não sejam objeto do presente trabalho, é impossível não fazer referência a essa persistência como prova empírica de que o aprovado era necessário mas não suficiente para sanar os problemas que persistem.

2.2 Federalismo, representação e atuação partidário-parlamentar

Outra importante variável tem contribuído para a discussão do modo como são conduzidos processos legislativos no Congresso Nacional e como a atuação parlamentar se comporta diante deste complexo quadro de relações institucionais. Trata-se do impacto da estrutura federativa brasileira sobre a representação política.

Conforme Abrucio e Costa (1998), a nossa estrutura federativa, ao mesmo tempo em que favorece a representação legislativa, também a desfavorece porque as lealdades fincadas nos redutos eleitorais ao invés de na estrutura partidária produzem atores políticos dentro do Congresso Nacional exercendo um mandato que é representativo de setores específicos oriundos dos seus estados, ao mesmo tempo em que esse mesmo parlamentar atua fortemente influenciado por seus interesses ou do seu grupo específico nas relações com o Executivo, fazendo isto crer que de fato o Legislativo, por meios pouco ortodoxos, não se constitui em “desaguadouro” das demandas do Executivo simplesmente. O jogo político na busca de vantagens (cargos etc.) se mantém entre Executivo e Legislativo ainda que a capacidade legiferante (propostas de emendas constitucionais e projetos de lei) do primeiro, convém enfatizar, seja bem superior à do segundo (e muitas vezes exclusiva).

Ainda há que se considerar, no que concerne propriamente ao processo legislativo, a *accountability* (ou responsabilidade política estendida, conforme Stark e Bruszt, 1998), de fundamental importância na avaliação da dinâmica das reformas. Ou seja, os políticos deixam de contar com o “crédito” que o eleitor lhes

dá no momento da eleição, porque posteriormente serão penalizados no quadro da competição política, se atuam de forma contrária à opinião prevalecente em sua base. Isso significa dizer: se não atentarem para a necessidade da articulação da representação dos interesses de grupos diversos e às vezes conflitantes na formulação de um programa político como princípio legitimador da sua atuação. A responsabilidade política estendida se mantém (ou deve desejavelmente se manter) ao longo do tempo que durar a representação.

No que concerne à atuação partidário parlamentar não há muito a distinguir da análise feita por Figueiredo e Limongi em se tratando de votações nominais no período 1989-1998, visto que, conforme tais autores:

O controle de agenda exercido pelos líderes partidários e pelo Executivo reduz as chances de sucesso das iniciativas individuais dos deputados. (1999: 10)

Nesse sentido, os parlamentares tendem a votar conforme a indicação das lideranças, com disciplina partidária observável tanto em relação a partidos de esquerda quanto a partidos de direita. Também no que concerne às estratégias de ação parlamentar no contexto das Comissões existe a preponderância das prerrogativas do Executivo central sobre a agenda, cabendo às lideranças reiterar as indicações para votação dos parlamentares de seus respectivos partidos quando das votações nominais.

No entanto, analisados alguns processos legislativos mais detidamente (como caso da PEC 173/95 e da PEC 33/95), podemos inferir que a coalizão governativa determina as votações, mas as discussões nas duas Casas Legislativas demonstram que há equilíbrio relativo de forças entre os dois poderes – a função do legislador está preservada, ao mesmo tempo em que a agenda

pode ser determinada pelo Executivo. Embora a coalizão governativa seja sempre majoritária tanto na Câmara quanto no Senado no período observado, conforme nos apontam autores como Eli Diniz (2005).

A coalizão governativa majoritária tem várias implicações para composição da agenda política no período e a prevalência do Executivo enquanto determinante do desenho institucional inicial de propostas de emenda constitucional, embora o mesmo não possa ser totalmente verdadeiro no que concerne ao desenho final de tais propostas, como veremos no capítulo seguinte.

Capítulo 3 O processo decisório da reforma do Estado no governo Fernando

Henrique Cardoso:

A relação Executivo/Legislativo e as propostas de emenda constitucional 173/1995 e 33/1995.

Introdução

O objetivo deste capítulo é entender o papel do Legislativo no que concerne aos processos legislativos das propostas de reforma do Estado no âmbito da administração pública e da previdência no Governo Fernando Henrique Cardoso, no período compreendido entre 1995 e 1998 (final dos processos legislativos). A principal hipótese a ser defendida nesse capítulo é que a idéia corrente de que o Congresso Nacional se restringiria historicamente em “desaguadouro” das demandas do Poder Executivo, sem as características desejáveis de uma instituição representativa *de fato*, não é perfeitamente aplicável ao caso brasileiro. Esta última afirmação parte de uma argumentação presente em Figueiredo e Limongi de que questões como eficiência e eficácia de ação do Poder Legislativo não necessariamente implicam atenção exagerada às demandas do Executivo Central. Pelo contrário, a instituição demonstra tal eficiência e eficácia conforme evidências empíricas fornecidas pelos autores citados acima, apesar de muitas demandas prioritárias do Executivo.

As vertentes explicativas do capítulo serão: primeiro a capacidade legiferante efetiva do Legislativo federal, e, segundo, entender o quanto dessa capacidade estaria envolvida positiva ou negativamente na aprovação da reforma administrativa e da reforma da previdência no período e quais os tipos de

constrangimentos conjunturais ou de outra ordem para o desenho final das reformas.

Conjuntura

Reforma do estado

Desde antes da concretização do resultado eleitoral em 1994, o governo Fernando Henrique Cardoso tinha como palavra de ordem a necessidade urgente da reforma do Estado em três distintas áreas, a saber: previdenciária, administrativa e tributária. Tais reformas faziam parte do planejamento do então ministro FHC, para consolidar o Plano Real e estabilizar a economia nas palavras dos planejadores da reforma do estado. Os esforços governamentais nesse sentido começaram antes mesmo da posse em primeiro de janeiro de 1995.

Os esforços do governo em oferecer as três propostas de emenda constitucional esbarraram em um impedimento imposto pelo Legislativo através da base aliada, cujo recado era claro: a reforma tributária não passaria caso fosse apresentada a proposta de emenda constitucional na área. Somente haveria garantias de aprovação de PECs se a mesma fosse retirada da pauta de prioridades do governo e apresentadas apenas as PECs da reforma administrativa e da previdência. E assim o governo procedeu, retirando a PEC da reforma tributária da pauta de votações do Congresso Nacional. Os trabalhos se iniciaram com a articulação governamental pela reforma da previdência, cuja necessidade segundo o governo era mais urgente.

O presidente eleito determinou, após o resultado das eleições, o começo das negociações com a base aliada para que as propostas de emenda constitucional tivessem uma rápida e positiva passagem pelo Congresso Nacional. Tendo em vista a necessidade e urgência de medidas de contenção da crise fiscal, sob a égide do modelo neoliberal na administração pública, o governo FHC desde as primeiras horas mobilizou os ministros das principais pastas: fazenda, planejamento, previdência, administração federal (criado naquele governo com o fim último de produzir e promover a reforma gerencial do aparelho de estado), para as primeiras discussões com os partidos da coalizão eleitoral tanto para a manutenção desta no contexto governativo, quanto com o intuito de montar ampla coalizão de apoio às propostas de emenda constitucional que pretendia levar ao Congresso nos primeiros meses de 1995. Isto supostamente liquidaria, com saldo positivo, a questão da reforma do Estado, dado o poder de agenda do Executivo Central, através de mecanismos implementados durante o governo militar, que a Constituição de 1988 manteve como prerrogativas do Presidente da República em contexto democrático.

No entanto o presidente já enfrentava críticas desde a primeira hora porque estaria mobilizando tardiamente recursos para composição de coalizão governativa, o que por conseqüência prejudicaria a pretensão à apresentação e aprovação das PECs de autoria do Executivo. Em artigo publicado no jornal Folha de São Paulo de 03 de janeiro de 1995, o jornalista Clóvis Rossi apontava, dentre outras questões, para o delicado equilíbrio que o governo teria que construir para alavancar a pauta em questão e citava o Senador Pedro Simon como um dos que alertavam o governo para a necessidade de uma composição de sua base aliada

no Congresso o quanto antes. Segundo o Senador, citado por Rossi: *o governo estava anunciando demais o que iria fazer sem qualquer consulta prévia aos partidos e à sociedade*. E em contexto de presidencialismo de coalizão tal empreendimento exigiria extensas negociações para compor uma base aliada sólida o bastante, tendo em vista inclusive que alguns membros da oposição à época, como o deputado José Genoíno do Partido dos Trabalhadores, já se articulavam no sentido de compor uma agenda de reformas em contraposição à do governo, conforme Rossi. Ou seja, o governo se preocupou naquele primeiro momento em expor sua prioridade em aprovar propostas de emenda constitucional da reforma do Estado em três áreas que considerava imprescindíveis, mas atrasou-se em fazer um primeiro movimento, crucial, em direção da composição da coalizão governativa.

Em se tratando da reforma da Previdência, foi o primeiro objeto de negociação para apresentação de proposta de mudança constitucional no início do governo Fernando Henrique Cardoso. As primeiras discussões para a composição da coalizão governativa ocorreram entre os ministros de estado encarregados de defender a proposta governamental referida à mesma, e os parlamentares da coalizão eleitoral como PL, PTB e PP. Tais discussões demonstraram que havia necessidade de negociação de pontos da PEC da previdência, visto que as lideranças dos partidos aliados tinham posições divergentes em relação ao que pretendia o Executivo central com a proposta de emenda constitucional. Segundo argumentavam as lideranças, o governo tinha uma pretensão de reforma muito ampliada, cujas medidas eram consideradas muito radicais. Acatar a proposta como a princípio sugeria o governo significaria para cada um dos partidos aliados

um perigoso desgaste em suas bases eleitorais. O cálculo primeiro dessas lideranças era então claro: redutos eleitorais deveriam ser preservados a qualquer custo e a reforma poderia ser executada na medida em que não produzisse efeitos danosos ao extremo às pretensões eleitorais de todos os envolvidos. Esta de fato foi uma preocupação exposta e levada em consideração por causa das bases eleitorais como já dito acima, considerando-se o impacto negativo que as medidas gerariam em termos do que autores como Melo (2002) consideram os custos concentrados envolvidos, caso da pretensão do governo com a reforma da previdência.

O presidencialismo de coalizão e reformas orientadas para o mercado

No âmbito do sistema político brasileiro, com extensa capacidade legiferante do Executivo central, direcionada basicamente à área econômico-fiscal¹⁵, entende-se que sua capacidade de sucesso depende de uma série de fatores como por exemplo a capacidade desse mesmo executivo em montar uma coalizão suficientemente autônoma e majoritária, para que suas propostas se tornem viáveis no Congresso Nacional.

Além disto, o Executivo deve estar atento para que a negociação transcorra de maneira favorável ao menos em parte à pretensão inicial dos seus formuladores, visto que, primeiro: conforme a conjuntura, para tais propostas se

¹⁵ Conforme o entendimento legal de que esta é uma área em que as proposições de emenda constitucional são de competência exclusiva do Executivo.

tornarem aceitáveis não podem demonstrar modificações substantivas no *status quo* de atores importantes na arena decisória ou nas arenas “associadas” à instância decisória maior (o Congresso); e, segundo: que associada a esta última questão, os custos e os benefícios oriundos de propostas de mudança constitucional sejam igualmente distribuídos entre os principais interessados/atingidos por tais medidas. Além disto, é importante salientar que as possibilidades da existência de *veto players* associada à conexão eleitoral e os custos concentrados e benefícios difusos oriundos de propostas de emenda constitucional, podem produzir um cenário onde o Executivo efetivamente se encontre em desvantagem contextual, ainda que detenha a maioria com capacidade decisória no Congresso.

Ou seja, mudança constitucional, seja na área administrativa, tributária ou previdenciária, proposta pelo Executivo, tem seu desenho – sucesso, fracasso ou simplesmente retirada de proposta da pauta ou ainda redesenho dela –, definido em função de um jogo que se define em arenas decisórias distintas e às vezes concorrentes (vide Anastasia e Melo, 2005). Nesses casos, no que concerne ao contexto democrático – período 1994-1998 –, a arena decisória principal tende a ser pautada por esses múltiplos fatores na hora da decisão sobre políticas. E o Executivo necessariamente tende a aceitar o jogo como inevitável para a aprovação de propostas de mudança constitucional – o que impõe o redesenho das mesmas para torná-las palatáveis ao parlamentar. Além disso, a conjuntura e

os dispositivos de ordem constitucional-legal¹⁶ também contribuem para delimitar o leque de propostas politicamente viáveis.

Ou seja, dados o contexto, a matéria, os atores relevantes¹⁷ e os dispositivos regulares legais disponíveis, o desenho institucional pode ser modificado substantivamente ou não. E é a esta conjunção de fatores que devemos atribuir o desenho institucional resultante dos vários âmbitos de negociação.

Nas negociações de projetos de emenda constitucional propostos pelo Executivo central, considerando o nosso Congresso Nacional enquanto ator não passivo do processo legislativo, e ainda que a maior parte dos projetos em debate ou em andamento no Congresso Nacional (cerca de 70%) tenham sua origem no Executivo, os procedimentos listados abaixo são os primeiros passos seguidos por uma PEC na Casa se sua tramitação ocorre através do regime “normal”.

Conforme prevê a Constituição Federal e o regimento interno da Câmara dos Deputados, para mudança constitucional são necessários os seguintes procedimentos (explicitados aqui de maneira bem simplificada), após a apresentação da proposta de emenda constitucional pelo agente, nesse caso o Executivo:

1. Recebimento da proposta de emenda constitucional pela Mesa Diretora da casa.

¹⁶ Prazos legais para mudança constitucional etc.

¹⁷ E a efetiva distribuição de poder entre eles.

2. Encaminhamento da proposta à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania para verificação da admissibilidade constitucional da mudança proposta.
3. Criação pela Mesa Diretora de Comissão Especial para dar parecer sobre PECs (exame de admissibilidade e do mérito da proposição principal e das emendas que lhe forem apresentadas).
4. Designação das 40 sessões conforme regimento interno, quando houver o entendimento de que se trata de matéria em regime de tramitação ordinária (ou tramitação “normal” na Casa).

A Proposta de Emenda Constitucional 173/1995 - a reforma da administração pública

A Proposta de Emenda Constitucional - PEC173/ 95 foi apenas um dos instrumentos utilizados para tentar modificar uma estrutura administrativa pouco eficaz, de acordo com os argumentos da equipe liderada pelo então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, Luiz Carlos Bresser Pereira. Outros projetos importantes foram criados com o intuito de dar continuidade às mudanças de cunho gerencial inauguradas no Governo Fernando Henrique Cardoso a partir de medidas provisórias e outras propostas de emenda constitucional como a da previdência. O objetivo era tanto diminuir o tamanho do Estado e sua intervenção na economia como também otimizar os trabalhos da burocracia pública, reformulando atributos do aparelho estatal.

A PEC 173/95, assim como os outros instrumentos de reforma administrativa utilizados pelo Governo Federal citados acima, também ambicionava a posterior adequação dos aparatos burocráticos dos demais entes federados (estados e municípios) ao novo quadro da gestão pública que se delineava desde a Constituição de 1988, visto que racionalizar somente a administração pública federal não fazia sentido, segundo a proposta encaminhada pelo hoje extinto MARE.

Discussões da reforma administrativa no Congresso Nacional

No contexto da proposta de emenda constitucional que trata da reforma administrativa e a regulamentação das medidas provisórias referidas à mesma, o que se percebe no tocante à sua tramitação no Congresso Nacional é que os interesses representados na casa naquele momento histórico referiam-se muito mais à capacidade de articulação institucional do Poder Executivo central em do que à oposição – que representava, por um lado, um contingente de descontentes atingidos pelas medidas em tramitação (funcionários públicos federais), e, por outro lado, uma perspectiva ideológica contrária ao governo neoliberal de Fernando Henrique Cardoso.

Como se percebe, desde aqui há pelo menos dois fatores a determinar o andamento do processo legislativo referido, quais sejam: (1) a capacidade legislativa do Congresso Nacional enquanto uma capacidade *relativa* de organização institucional dos interesses representados na Casa Legislativa e (2) o poder de agenda do Executivo, sem falar nos demais atores com igual ou parecida

capacidade de veto como governadores, lideranças partidárias e a sociedade civil organizada, representada por entidades como sindicatos de servidores públicos.

Nas discussões no Congresso Nacional os vários atores se mobilizaram no sentido de que o poder de veto de cada uma das instâncias se fizesse presente e determinasse o andamento e o conteúdo da reforma. Ainda assim, após a passagem pelas duas Casas, em que pese o fato de que em nosso sistema presidencialista, Executivo e Legislativo são agentes com capacidade de veto a Presidência dispõe de recursos institucionais e de experiência intervencionista de muitas décadas que lhe asseguram iniciativa e instrumentos de poder significativamente maiores que os do Congresso, ainda que este último não deixe de ter capacidade de bloquear políticas (Almeida e Moya (1997), o desenho final então caberia ao Executivo e seus aliados da coalizão governativa, embora os vários interesses representados no processo tenham sido atendidos em alguma medida.

No caso do Congresso Nacional e mesmo dos governadores, o acordado determinou o andamento tanto da PEC da reforma administrativa quanto da PEC da reforma da previdência desde o início, culminando sua aprovação com o desejável ao final das negociações, porque haveria tempo hábil para que se efetivassem as modificações devidas (como o necessário ajuste financeiro) nas contas dos estados, cujo ônus caberia aos próximos governantes.

Conforme Abrucio e Costa nos informam, o cálculo eleitoral constituiu-se em variável de grande importância nesse caso na medida em que (1998: 67-68):

“... pensando na reeleição, os governadores e mesmo os deputados poderiam apoiar a aprovação da flexibilização da estabilidade [um

dos itens da reforma administrativa] e só *implementá-la no ano seguinte, quando estivessem reeleitos, e tendo o terreno preparado às modificações essenciais para ajustar as contas públicas, como também para redesenhar o mapa da patronagem nos estados. Assim, a variável tempo juntava "o útil ao agradável..."*

Ou seja, os governadores e os congressistas ajudavam a aprovar uma emenda constitucional que, dentre outros aspectos, contemplava alguns em especial, como a flexibilização da estabilidade dos funcionários públicos e o saneamento das contas dos bancos estaduais, que lhes interessavam de maneira mais imediata, pela eventual reformulação de gastos que deveriam efetuar a partir disso, mas dentro de um espaço de tempo suficiente para não sofrerem perdas que pudessem significar a derrota eleitoral. Com isso, o processo legislativo foi utilizado para favorecer as prorrogações da tramitação da Proposta de Emenda Constitucional 173/95 – PEC, que possibilitaram a esses atores (governadores e congressistas), somente adotarem o contido na PEC, após aprovada, depois de reeleitos. Conforme Abrucio e Costa (1998: 67-68), diminuindo, assim, os custos de uma transição para o modelo proposto na emenda, no momento em que se viam - os governadores - às voltas com um enorme déficit nas contas dos estados.

Esse déficit estava relacionado não só ao contingente de funcionários públicos, mas principalmente a questões como o socorro aos bancos e às várias empresas estatais que funcionavam com enorme prejuízo financeiro aos cofres públicos.

Os antecessores desses governadores, atuando de modo a atrelar suas receitas ao quadro inflacionário vigente no país, aproveitaram-se do fato de que os índices de correção das despesas estatais eram diferentes dos índices de correção que utilizavam para suas receitas, utilizaram-se da aplicação no mercado financeiro em um momento em que este os favorecia e a outros especuladores. Quando da implementação do Plano Real, essa ciranda financeira se reverteu e os estados se viram com enorme déficit orçamentário, ocasionado principalmente pela gestão equivocada das receitas e despesas públicas (aumento de despesas sem lastro, isto é, sem garantias de pagamento).

Tanto a equipe econômica do governo Fernando Henrique Cardoso quanto a equipe do MARE conseguiram trabalhar de modo insulado, isolados de influência política dos governadores, de modo a propor modificações de ordem econômica, política e administrativa no país, fortalecidas pelo poder de agenda aliado a outras prerrogativas que o sucesso do Plano Real dera ao presidente, conseguindo virar o jogo das relações intergovernamentais. No entanto isso não modificou o fato de que se manteve a capacidade de veto tanto dos governadores e parlamentares dos estados, quanto das várias categorias que foram atingidas pelas mudanças propostas com a reforma administrativa.

Conforme a análise proposta por Boschi e Diniz (2001) deixa entrever, existem padrões que se repetem ao longo da nossa história política que demonstram o tipo de articulação que há entre sociedade e Estado desde o Brasil colônia, demonstrando o quão passível estamos de *veto players* fortemente constituídos a partir das bases clientelistas e corporativas. Ou seja, como temos uma sociedade civil, conforme dito no capítulo I, que tem sua esfera de ação

comandada pelo Estado, então é possível entender que as articulações políticas se dão durante boa parte da nossa história no sentido da manutenção de um padrão que privilegia a elite nesse sistema de trocas clientelistas que se mantém ainda hoje.

Durante o processo legislativo para aprovação da PEC 173/ 95, o Congresso Nacional atuou de maneira a que o prolongamento das discussões atendesse a interesses específicos. Isso não significa que estava atuando apenas de acordo com seus próprios interesses para a aprovação de um projeto do Executivo. Estava também fazendo um papel de “desaguadouro” das demandas do Executivo central, conforme Boschi e Diniz. Isto quer dizer que o Legislativo atuava a partir dos pressupostos da base parlamentar do governo federal no período, assim como a partir das demandas dos governos estaduais, que não pretendiam implementar nenhuma medida que pudesse atrapalhar a reeleição. Embora fosse verdade que o Legislativo atuava, em certa medida, como “desaguadouro” das demandas do Executivo Federal e dos Executivos estaduais, há que se considerar que o Legislativo nem por isso se torna ‘refém’ das prerrogativas do Executivo federal e ou executivos estaduais – já que os parlamentares jamais se esqueceram ou descuidaram, dentre outras, de suas pretensões à reeleição.

O protagonismo do executivo no sistema político brasileiro não chega a impedir que o Legislativo atue de modo positivo na consecução de seus interesses específicos – e esse foi o caso também quando da aprovação da PEC 173/95. As discussões prolongadas durante o processo legislativo indicam um grau de dissenso além do desejável pelos governistas.

Embora esses mesmo aliados do governo no Congresso indicassem desde o início das negociações da reforma que o Legislativo tem de fato poder de veto sobre matérias cuja predominância conforme ordem legal é do Executivo, como no caso das propostas de mudança constitucional objeto desse trabalho. Como prova de uma capacidade de articulação e atuação eficiente do Legislativo, mesmo em se tratando da base do governo, ao se reunirem durante uma das muitas ocasiões em que a reforma do estado esteve na pauta desde o início do governo FHC, um membro da coalizão eleitoral (líder do PTB na Câmara) disse: "Em tema constitucional, nada é homogêneo, e não se pode confundir aliado com alienado", ao se referir especificamente ao tema da reforma da previdência (Folha de S. Paulo, 01/02/1995).

Em conformidade com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados a PEC da reforma administrativa foi apresentada pelo Executivo em 23/08/1995 e despachada à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara em 25/08/1995 para verificação inicial de seus aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões; assim como sua admissibilidade enquanto proposta de emenda à Constituição (Resolução Câmara dos Deputados nº 20 de 2004).

Em seguida o processo de tramitação da proposta na Câmara prosseguiu através dos seguintes passos:

1. Designação do relator em 28/08/1995;
2. Discussões da proposta (duas sessões) a prazos regulares de 30 dias após designação do relator citada acima (26/09/1995 e 24/10/1995);

3. 31 de outubro de 1995: em ato da presidência foi criada Comissão Especial destinada a proferir novo parecer referente à proposta, cujo prazo estipulado naquela data foi de 40 sessões.
4. 22/11/1995 a Presidência da Câmara resolve designar os membros da Comissão Especial – CESP que até esta data não os tinha. No mesmo período a Comissão Especial estabeleceu o prazo de 10 sessões para apresentação de emendas à proposta;
5. 14 de dezembro do mesmo ano: a Comissão Especial recebeu 61 emendas à proposta, para apreciação.
6. 10 de julho de 1996: retomada dos trabalhos da Comissão (discussão da proposta, com substitutivo), através de parecer favorável de seu relator;
7. Discursos de dois deputados no plenário sobre o tema em 17/07 e 20/08 respectivamente.

A PEC 173/95 voltou a ser objeto de discurso no plenário apenas em 17 de julho de 1996 e somente em 16 de outubro do mesmo ano houve a aprovação do parecer do relator da CESP (com substitutivo e pela aprovação parcial das emendas apresentadas no período – das 60 emendas 37 foram aprovadas e 23 rejeitadas), levado ao plenário para leitura e publicação em 30 de outubro junto com o parecer da CCJ, colocados na ordem do dia para discussão e votação e respectivos pareceres sujeitos à aprovação do Plenário conforme prevê o Regimento Interno da Câmara (artigo 50, letra c do inciso III).

A tramitação da Proposta de Emenda Constitucional 173/1995 na Câmara dos Deputados se encerrou em 26 de novembro de 1997 com posterior remessa da proposta ao Senado Federal em 1º de dezembro de 1997. No Senado Federal,

a Proposta de Emenda Constitucional passou pela Comissão de Constituição e Justiça - CCJ, com primeiro parecer desta pela aprovação da matéria em 15 de janeiro de 1998 (com anexos, dentre estes o do então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado Luiz Carlos Bresser Pereira). Sem mais *surpresas* em 04 de junho de 1998 realizou-se no plenário do Senado a sessão solene de promulgação da Emenda Constitucional nº 19 de 1998.

O processo legislativo da PEC da reforma da administração pública

Os governadores, enquanto atores estratégicos, foram de fundamental importância para a aprovação da PEC 173/95, mas somente depois de demorada negociação com os parlamentares de seus respectivos estados, porque ambos tinham algo a perder naquele momento inicial das negociações para a aprovação da emenda no Congresso, por dois motivos principais.

1. Primeiro, os governos estaduais tinham a quase totalidade de suas receitas envolvidas em gastos com pessoal. Portanto um dos pontos da proposta inicial da reforma tornou-se de difícil aprovação em função do cálculo eleitoral que faziam todos (governadores e parlamentares principalmente após a aprovação da PEC da reeleição para os primeiros), e devido a este fato foi modificado o texto da PEC 173/95, de modo a não prejudicar os interesses em jogo.
2. E, em segundo lugar, os parlamentares destes estados temiam perder suas bases eleitorais porque muitos cabos eleitorais e correligionários destes, beneficiados anteriormente pela prática da

patronagem com a nomeação para cargos públicos pelos governadores, poderiam perder seus postos de trabalho. E ainda em função de dispositivos presentes na PEC 173/95 que limitavam a contratação sem concurso público e extinguíam cargos em função de teto salarial e conseqüente diminuição do déficit dos estados. E sabe-se que essa prática funcionava como moeda de troca para atuação no Congresso pelos parlamentares, favoráveis aos executivos estaduais.

Portanto alguns dos principais motivos para a demora na aprovação da proposta de emenda constitucional 173/95, foram tanto a incapacidade inicial de os governos conseguirem atender a uma reelaboração orçamentária prevista na PEC 173/95, quanto a possibilidade de perderem os cargos de nomeação a que tinham direito até então, que utilizavam e muitos ainda utilizam (inclusive o governo federal), como moeda de troca, além disto, os parlamentares se viram às voltas com uma proposta de emenda constitucional que pretendia modificar substantivamente o *status quo* de categorias funcionais importantes como os servidores do Judiciário, daí uma intensa mobilização de bastidores, que envolveu desde o relator da CCJR – Dep. Prisco Viana –, que ofereceu um substitutivo à PEC (21 emendas), até outros atores mobilizados por interesses específicos em jogo.

Como se percebe pelo exposto acima, as discussões em torno do texto da proposta de emenda constitucional ocorrem de modo a atender tanto as demandas da base governista quanto sua extensa e flutuante base de apoio. Ao que tudo indica, os parlamentares optaram por uma atuação partidário-

parlamentar cautelosa, de forma a que a manutenção do *status quo* prevalecesse em alguns pontos, porque o desenho da proposta e o padrão de barganha que se seguiu levaram a soluções que, ao implicarem a abdicação de pontos essenciais pelo Executivo, minimizaram custos para os atores envolvidos com as decisões (Melo, 2002).

Esse é o quadro institucional sob o qual a reforma administrativa tramitou, sujeita à atuação de múltiplos *veto players*.— embora dependa do momento e do que estava sendo discutido nas Comissões a constituição desses *veto players*. Daí a correta percepção de autores como Anastasia e Melo (2002), de que é um processo legislativo que transcorre de modo relativamente tranquilo (se considerarmos apenas o conteúdo das decisões e não somente as múltiplas arenas decisórias como instâncias decisivas no desenho do projeto).

Tampouco parecia ser do interesse da própria coalizão governista introduzir mudanças a tal ponto transformadoras do cotidiano do aparato estatal, se estas viessem a produzir impacto negativo nas pretensões à reeleição do grupo do então presidente Fernando Henrique Cardoso.

O Executivo federal, por sua vez, tendeu a aceitar o jogo dos governadores na medida em que (não sem pensar nos benefícios a médio prazo) aceitou a aprovação de uma versão mitigada da emenda, cujo conteúdo era direcionado à manutenção de um padrão de funcionamento da administração pública que não modificaria substantivamente o que estes últimos consideravam mais importante: o padrão de contratação de funcionários para os escalões mais altos sem concurso público, ou a manutenção de margens de manobra através do apadrinhamento ou patronagem, ao mesmo tempo em que – do ponto de vista

administrativo e fiscal – o impacto seria pouco relevante se se consideram as premissas iniciais do governo FHC de que a reforma era necessária para a contenção do gasto público e a redefinição das funções do estado.

No que concerne à reforma administrativa que o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso pretendia que fosse implementada ainda no primeiro ano de seu governo, a aprovação da Emenda Constitucional 19/1998, enquanto um dos mecanismos utilizados para reformular o aparelho do Estado, teve sua amplitude limitada também pela atuação de atores internos à burocracia estatal. Desde o início, esses atores se constituíram em *veto players* de peso junto ao Congresso Nacional, e efetivamente contribuíram para que o texto final da emenda pouco avançasse naquilo que pretendiam seus formuladores: que produzisse impacto relevante nas contas públicas.

Reforma da previdência

Quanto à proposta de emenda constitucional à Previdência – PEC 33/95 –, que resultou na Emenda Constitucional n. 20, também aprovada em 1998, esta foi mais uma tentativa de atingir um grave problema que persiste desde a década de 70 pelo menos: o déficit no setor, a partir do enfrentamento e a reformulação do sistema. A Emenda 20 foi pensada inicialmente como meio através do qual diminuiriam as diferenças sociais entre aposentados dos setores público e privado e se efetuaria a partir de mecanismos que atuariam gradualmente nessa direção.

A reforma da previdência fez parte da agenda pública de mudanças constitucionais necessárias tendo em vista constrangimentos como um cálculo

atuarial diferenciado para a previdência pública e a previdência privada, gerando para esta última discrepâncias imensas e um déficit proveniente da primeira que arrisca inviabilizar o sistema em poucos anos, dado o aumento da idade média da população do Brasil ao longo das décadas seguintes e o conseqüente aumento de segurados em detrimento do número de contribuintes ao sistema (Melo, 2002). Em conseqüência desse descontrole das finanças públicas, a reforma da previdência foi colocada na pauta de votações do Congresso Nacional logo no início do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, que, em uma de suas muitas asserções públicas faria o seguinte comentário: *“A reforma da previdência é necessária? É. Dói? Dói, mas é necessária.”* (Folha de São Paulo, 1995).

A reforma foi negociada como o meio necessário para um ajuste temporário do sistema de previdência pública e privada no país, com data de validade prevista para um máximo de 10 anos, o que, como se viu no início do governo Luiz Inácio Lula da Silva, foi uma hipótese otimista em relação à manutenção de um limite razoável de perdas dentro do sistema, sobretudo o público – maior deficitário em função de muitas variáveis como a aposentadoria integral e pensões de funcionários públicos e outros benefícios, além das contribuições insuficientes para sustentar a diferenciação entre os dois setores.

A negociação da reforma da previdência somente foi possível após muitas concessões de parte a parte (governo e Congresso). Nesse sentido, a proposição inicial apresentada pelo governo foi desmembrada em quatro PECs (30, 31, 32 e 33), e somente a última (PEC 33/1995) foi levada à discussão e é aqui abordada, visto ser a que de fato a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara entendeu tratar da previdência social.

A tramitação da PEC da previdência no Legislativo, sofreu desde o início com a complexidade de aspectos, interesses e conseqüências decorrentes da reforma. E, somente a Emenda aglutinativa do Deputado Michel Temer funcionou como um ponto de partida efetivo para reformar a previdência no período, cuja aprovação ocorreu em 21 de março (da Emenda Aglutinativa). A partir daquele momento um longo processo de negociação é observável, culminando em um total de 225 destaques e 23 emendas submetidos a votação. Em 23 de julho de 1997 uma nova proposta foi apresentada na forma de substitutivo pelo Senador Beni Veras, que se constituiu no texto básico da reforma aprovada em 1998 Andrade (1999: 5 e ss).

O limite temporal de sua validade, proveniente da posterior Emenda 20 à Constituição Federal de 1988, é passível de explicação diante dos impasses que as perdas e ganhos, em função também do ano eleitoral próximo trariam àqueles que votassem contrariamente aos interesses majoritários da população. Nesse sentido a idéia de uma interface realista entre previdência pública e privada atenderia aos anseios da maior parte da população, contemplada com benefícios mínimos, de ajustamento de contas públicas e benefícios similares ou menos discrepantes entre os dois tipos de previdência.

Além da questão da disputa eleitoral, a agenda da reforma da previdência nos anos 90 teve outro tipo de constrangimento: a revisão do caráter distributivo da agenda anterior, a da Nova República, que tinha como meta o mote da seguridade social, juntando dentre as atribuições da previdência social a idéia da seguridade social com atenção à saúde e a assistência social (Melo 2002). Diante disto o orçamento público e mesmo o entendimento conceitual sobre seguridade

foi prejudicado se considerarmos que o sistema não estava preparado sequer para uma reforma previdenciária de base, imagine-se para sustentar o tripé saúde, assistência e demais benefícios. Frente a este fato, os formuladores da política pública e reformadores da Constituição tiveram que trabalhar considerando os constrangimentos oriundos de uma errática maneira de se conduzir o planejamento da previdência desde a Constituição de 1988, embora estes últimos tenham tido em mente um viés liberal de reforma previdenciária, largamente criticado no governo Fernando Henrique Cardoso devido ao seu ímpeto em fazer o que muitos nomearam como *o desmonte do sistema social-democrata* no que concerne à seguridade social, conquistada na CF de 1988.

À parte esta referência ao problema geral da seguridade social no âmbito da reforma previdenciária, mais importante é retomar o tema da reforma em si e a análise da arena decisória à qual se vincula, tomando como base a maneira como, *“nos momentos privilegiados – ou ‘janelas de oportunidade’ – em que a questão do desenho e redesenho de instituições se coloca na agenda política, a possibilidade de escolha de instituições que duram dependerá da estrutura de incentivos com a qual os atores se deparam nesses momentos.”* (Melo 2002: 41)

Embora a advertência seja clara em termos de desenho institucional amparado em critérios como a justiça, muitas vezes o que ocorre é que os atores percebem as deficiências institucionais e arranjos que poderiam ser eficientes, mas, dados certos custos de transição e problemas de ação coletiva (Melo 2002: 41), tais modificações tendem a se perder no emaranhado das negociações entre os diversos atores envolvidos no processo legislativo. Nesse sentido um padrão ineficiente na instituição é contínuo.

As negociações entre os segmentos sociais envolvidos, oriundos do setor público, e o próprio governo federal, como atualmente, resultaram em manutenção do *status quo*, com o agravamento da situação, ou o ônus a ser pago pelas gerações posteriores (imediatamente posteriores, porque apenas se adiou a resolução do problema para o médio prazo¹⁸).

A emenda da previdência, conforme informava o PDRAE, teria como princípios:

1. Acabar com as aposentadorias integrais e precoces do setor público, acabando com os privilégios que o setor supostamente gozaria, passando a ocorrer basicamente por idade e proporcionalmente ao tempo de contribuição do servidor, mantendo-se a aposentadoria integral para todas as categorias funcionais;
2. Também no que se refere ao setor público, o critério idade e tempo de contribuição são observados de maneira que o sistema possa manter certo equilíbrio entre contribuições e benefícios a serem pagos. Seria garantido o valor da aposentadoria até um número específico de salários mínimos para todas as categorias de empregados do setor privado.

O exposto acima fazia parte da pretensão do governo quando ofereceu a proposta de emenda para apreciação do Congresso Nacional, cuja configuração básica implicava não só a questão setor público *versus* setor privado, entendido como um novo recorte de uma agenda de reforma muito mais ampla e referida a aspectos mais gerais da seguridade social como a especificidade da manutenção,

¹⁸ E em 12 anos e sob dois governos distintos (PSDB e PT), observamos o início da discussão, ora tida como urgente por especialistas do setor, da terceira reforma da previdência. Isto com todas as implicações a que uma mudança constitucional nos remete.

a longo prazo, do sistema de repartição, ou seja, o total de benefícios pagos em um determinado período que provêm do total de contribuições realizadas neste mesmo período (Andrade, 1999: 10), como uma determinante fundamental da reforma tendo em vista o ajuste fiscal pretendido pelo governo enquanto justificativa primeira da PEC e em função da conquista da confiança dos diversos organismos internacionais na efetividade do ajuste econômico posto em marcha (Andrade, 1999: 5 ss).

As pressões das categorias sobre-representadas de funcionários públicos, por exemplo, determinaram que o processo de reforma fosse abrandado, com as conseqüências em termos de déficit orçamentário e fiscal batendo às portas do governo em um curto espaço de tempo. Sabia-se já de antemão que não seria diferente e o fator tempo novamente interferiu favoravelmente aos grupos mais interessados na aprovação das emendas de reformas: Executivos Federal, estaduais e municipais, às voltas com modificações na legislação de ordem administrativa e fiscal, para as quais não teriam como se adequar antes das eleições de 1998.

Poder de Agenda e representação

Há ainda que se considerar o poder de agenda do Executivo, que aumentou bastante se comparado ao tipo de relação Executivo/Legislativo existente no período 46/64, conforme Santos (2000: 108).

“Embora tenha recuperado boa parte da capacidade de legislar e interferir no processo decisório, o Congresso Nacional ainda não foi

capaz de reverter a enorme desvantagem em que se encontra relativamente à Presidência e seu ministério.” (Figueiredo e Limongi 1995, *apud* Santos 2000: 108)

Conforme observado em Abrucio e Costa (1998), a nossa estrutura federativa, ao mesmo tempo em que favorece a representação legislativa, também a desfavorece no sentido de que as lealdades fincadas nos redutos eleitorais, ao invés de na estrutura partidária, geram atores políticos dentro do Congresso Nacional exercendo um mandato que é representativo de setores específicos oriundos dos seus estados, ao mesmo tempo em que esse mesmo parlamentar atua fortemente influenciado por seus interesses ou do seu grupo específico nas relações com o Executivo, fazendo isto crer que de fato o Legislativo, por meios pouco ortodoxos, não se constitui em “desaguadouro” das demandas do Executivo simplesmente. A busca de vantagens (cargos etc.) se mantém na relação entre Executivo e Legislativo, ainda que a capacidade legiferante do primeiro seja bem superior à do segundo.

O federalismo no contexto da reforma do estado no governo FHC

A ordem federativa que se instalara após a Constituição de 1988, no que concerne à questão tributária, era mais favorável aos governadores, e o veto consistente destes durante os governos Sarney, Collor e Itamar se manteve no sentido da manutenção dessa situação. A manutenção dessa ordem federativa estadualista, conforme Abrucio e Costa (1998: 76), resultou também no estabelecimento de padrões não-cooperativos e predatórios de relacionamento

dos estados com a União e deles entre si. O Governo Fernando Henrique Cardoso conseguiu modificar alguns aspectos desse padrão não-cooperativo de relações intergovernamentais, em momento de grande crise das finanças públicas estaduais, com o fortalecimento do papel do Executivo Federal.

Essa modificação nas relações entre os entes federados só foi possível devido ao enorme poder de agenda do presidente, aliado a um continuado contexto de crise que tornara proibitivo o financiamento dos gastos públicos. As dificuldades de ordem fiscal e administrativa contribuíram para que tanto a emenda da reforma administrativa (que propunha dentre outras medidas a descentralização de serviços públicos e por conseqüência a redistribuição destes entre os entes federados) quanto a reforma da previdência fossem negociadas de maneira lenta, de modo a atender às necessidades de adaptação desses entes à nova legislação além da adequação entre interesses e recursos disponíveis aos atores (embora a proposta de emenda constitucional referida à previdência tenha sido posta em regime de tramitação especial na Câmara dos Deputados, regime este que supostamente daria maior celeridade ao processo legislativo).

A análise da implementação da reforma do estado em âmbito administrativo e previdenciário no que concerne aos estados e municípios não faz parte do escopo principal dessa dissertação, mas é conveniente tratar minimamente o tema, visto que há uma relação direta entre esta e a adequação de estados e municípios ao novo sistema. O quadro geral, no caso da reforma administrativa, era de contas públicas com grande desequilíbrio entre despesas (notadamente com pessoal) e receitas, cabendo muitas vezes o ônus ao tesouro nacional, daí a opção do governo FHC por uma reforma que corrigisse tal desequilíbrio. Quanto à

reforma da previdência, tendo em vista o déficit na área pública e a desigualdade decorrente deste e de outros fatores entre esta última e a previdência do setor privado, além da relação que tendia ao desequilíbrio entre contribuintes e inativos, as adaptações se mostraram mais aceleradas até por uma questão temática: regras previdenciárias e outras modificações referidas têm necessariamente maior urgência do que a administração pública na implementação de mudanças, que tendem a ser efetuadas, no caso desta última, de modo mais demorado. A própria legislação tende a ser condescendente nesse sentido.

Além do aludido acima a conjuntura internacional pressionava por respostas mais precisas e eficientes à contenção de gastos públicos e saneamento das contas da previdência por parte do governo brasileiro, ainda que a reforma tenha sido desenhada para tal contenção somente dentro de uma temporalidade específica tendo em vista o padrão da negociação que se seguiu após a eleição de Fernando Henrique Cardoso em torno do tema.

A reforma administrativa, que envolvia necessariamente os demais entes federados, por ferir interesses vários não se tornou objeto de consenso imediato entre as partes mais interessadas. Os titulares dos executivos estaduais, mesmo em governos anteriores a 1994, já colocavam muitos empecilhos à proposta de reformar o Estado.

Diante desse quadro, as duas propostas de reforma (administrativa e previdenciária) acabaram desenhadas conforme as determinações e os ajustes propostos por cada ator relevante ao processo: Executivos federal e estaduais, Legislativo e outros atores relevantes já citados.

Conclusão

O principal objetivo deste trabalho foi discutir o processo decisório da reforma administrativa e da reforma da previdência no governo Fernando Henrique Cardoso no período 1995-1998, recuperando para tanto nossas históricas raízes de reformas do estado empreendidas ao longo do século XX, com especial ênfase na reforma administrativa como forma de melhor localizar o objeto e suas condicionantes estruturais em todo o período, assim como a sua condução ora em contextos democráticos, ora em contextos autoritários. A intenção desse estudo foi constituir-se em contribuição ao debate sobre a eficácia de proposições de mudanças constitucionais diante de especificidades da conjuntura política tais como coalizões eleitorais e partidárias e coalizões governativas.

Além disto, nesse trabalho defendi a hipótese de que, apesar do poder de agenda do Executivo Central ter papel determinante sobre a pauta que ocupa a cena política nacional, e mesmo sobre a direção geral das eventuais mudanças, os *veto players* que surgem durante a análise do processo de mudança constitucional, e que se agrupam sobretudo no âmbito do Poder Legislativo, têm impacto relevante sobre os resultados dos processos decisórios, corroborando a análise de autores como Tsebelis (1997) para quem o conceito de *veto player* é originário da idéia de pesos e contrapesos incluída na Constituição norte-americana e outros textos constitucionais do século XVIII. Logo podemos inferir que a existência desses *veto players* é condição para que o debate democrático se estabeleça e produza mudanças consensuadas em políticas públicas, como no

caso dos processos decisórios das reformas administrativa e da previdência no período pesquisado.

Os meios através dos quais os vários atores, tais como governadores e membros do Congresso Nacional, redesenham a reforma proposta por Fernando Henrique Cardoso no período pesquisado são elucidativos de um padrão que considera a capacidade e a qualidade dos *veto players* no âmbito de uma reforma *negociada*, para utilizar uma terminologia proposta em Almeida e Moya (1997). Isto supõe uma atuação eficaz tanto do poder Legislativo quanto do poder Executivo, apesar do incontestável poder legiferante do segundo e sua capacidade de veto sobre as decisões do Congresso.

Em outras palavras, a medida da reforma do estado no governo Fernando Henrique Cardoso pode ser entendida como parte de um padrão de atuação consistente no contexto democrático com certo equilíbrio nas ações entre ambos. Executivo e Legislativo, em distintos momentos, têm sua capacidade de veto ampliada ou reduzida, mas isto não é determinante de um padrão mais tendente à prevalência de um poder sobre o outro. Isto está explícito inclusive nas palavras de um membro da base aliada do governo na Câmara sobre o fato de que *aliado não é alienado*.

O presidencialismo de coalizão, entendido por autores como Abranches (1988) como determinante do padrão de atuação do Congresso Nacional, não é condizente em todo o seu conteúdo com a atuação parlamentar. A medida do equilíbrio entre as partes, em momentos distintos, é passível de observação, principalmente no âmbito da reforma da previdência, cujas discussões, proposições de substitutivos e extensas emendas apresentadas até a

promulgação da Emenda 20 resultante do processo decisório referido à mesma não deixam dúvidas sobre um padrão de negociação absolutamente compatível com um diagnóstico presente em autores como Figueiredo e Limongi (1999), de que o nosso Congresso é eficiente. Nesse sentido os poderes legislativos do presidente – seus poderes de agenda – explicam boa parte da história. Mas não porque permitem ao Executivo desconsiderar ou passar por cima do Congresso. Executivos dotados de fortes poderes legislativos não podem governar contra a vontade da maioria. Proposições legislativas só são aprovadas se apoiadas pela maioria. No entanto, os poderes legislativos do Presidente da República influem na capacidade do Executivo de induzir a formação e a manutenção de maiorias (Figueiredo e Limongi, 1999: 13).

Ainda que seus poderes legislativos influam na capacidade de formar e manter maiorias, com a utilização de expedientes tais como o apadrinhamento e a distribuição de cargos nos escalões superiores da administração pública aos partidos aliados, o Poder Executivo central, ao oferecer propostas de emenda constitucional ao Congresso, pode considerar a aprovação da pauta, mas não o seu conteúdo integral. Tal fato se deve justamente à existência dos pesos e contrapesos no padrão de funcionamento institucional vigente no contexto democrático brasileiro. Ou seja, o desenho institucional final de mudança constitucional ou de qualquer outra matéria de exclusividade do Executivo ao Congresso Nacional, é resultante da negociação entre a coalizão governativa e os demais partidos no Congresso Nacional, dada a disciplina partidária observável, referida em autores como Anastasia e Melo (2005) e Melo (2002).

Portanto, a hipótese defendida é consistente com um padrão de atuação partidário-parlamentar que tende ao equilíbrio de forças entre os dois poderes em distintos momentos do processo decisório referido a mudanças constitucionais e mesmo a outras matérias de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. Ou seja, apesar do poder de agenda do Executivo Central ter papel determinante sobre a pauta que ocupa a cena política nacional, e mesmo sobre a direção geral das eventuais mudanças, os *veto players* que surgem durante a análise do processo de mudança constitucional, e que se agrupam sobretudo no âmbito do Poder Legislativo, têm impacto relevante sobre os resultados dos processos decisórios, conforme indica a evidência reunida no presente trabalho.

A eficácia das proposições de mudança constitucional, diante do poder de agenda do Executivo e dos *veto players* que surgem no contexto, tende a ser deslocada para segundo plano na medida em que a discussão torna-se mais profícua no âmbito das relações Executivo/Legislativo. Ainda mais em se tratando de mudança constitucional em áreas como a administração pública e sistema de previdência, cujos condicionantes estruturais para mudança, embora relevantes, não chegam a se constituir em mecanismo que produza nos atores uma adesão imediata à modificação substantiva do *status quo*. As proposições tendem sempre a um desenho final que produza o menor custo possível a todos os interesses em jogo. Nesse sentido, modificações substanciais tendem a estar fora da pauta das negociações.

No caso específico da reforma da previdência, é mais visível que as mudanças produzidas pela nova legislação se concentraram em atender a uma contenção de déficit público, conforme argumento do governo para oferecer a

PEC, em um curto período de tempo, o que a reforma posterior no governo Lula e as discussões atuais em torno do tema já indicam. No caso da reforma administrativa, isto não é tão visível mas está presente no regime jurídico único implementado para os servidores e nas discussões subseqüentes, notadamente no governo atual, sobre a forma de contratação de servidores e os limites do tamanho do aparelho de estado compatível com o que o Executivo deseja. Ou as redefinições de preferências e prioridades estão sempre na pauta do governo seguinte. O que pode ser um problema se o viés adotado é o do velho clientelismo que todos conhecemos, conforme abordado no capítulo I desse trabalho.

Referências Bibliográficas

ABRANCHES, Sergio H. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. RBCS, Vol.31, nº 1, 1988.

ABRUCIO, Fernando Luiz. “Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente.” In PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e SPINK, Peter. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro. Editora FGV. 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz e COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro.. São Paulo : Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998. Série Pesquisas; n. 12.

ALMEIDA, Maria Herminia Tavares e MOYA, Maurício. “A Reforma Negociada: O Congresso e a Política de Privatização.” RBCS Vol. 12 nº 34 Junho/97.

ANASTASIA, Fátima e MELO, Carlos Ranulfo. “A Reforma da Previdência em Dois Tempos”. DADOS, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 48, nº 2, 2005.

ANDRADE, Eli Gurgel. (Des) }Equilíbrio da Previdência Social Brasileira: 1945-1997: componentes econômico, demográfico e institucional (manuscrito). 1999. Tese (doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais.

BOSCHI, Renato Raul; DINIZ, Eli; SANTOS, Fabiano Marques dos. Elites Políticas e Econômicas no Brasil Contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas. São Paulo: Fundação Konrad Adenaur, 2000. (Serie pesquisas; 18)

CAREY, John M. & SHUGART, Matthew. "PODER DE DECRETO – Chamando os tanques ou usando a caneta?" RBCS Vol. 13 n.37. Junho 1998.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual. Dados, vol.40, n.2, 1997.

DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio de (orgs.). Reforma do Estado e Democracia no Brasil. Brasília. Ed. UNB/ ENAP. 1997.

DINIZ, Eli. Crise, Reforma do Estado e Governabilidade. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. 1999.

_____. "Instituições, Crise Política e Governabilidade: considerações sobre a conjuntura brasileira". Boletín Brasil, Centro de Estudios Brasileños Ortega y Gasset, volumen 2, n. 3, julio/agosto de 2005.

EVANS, Peter. "O Estado como problema e como solução." Lua Nova 28/29.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. "Reforma da Previdência e Instituições Políticas." Novos Estudos CEBRAP nº51, Julho de 1998.

_____. "O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação?" Novos Estudos CEBRAP. N. 47. Março de 1997.

_____. "Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994." DADOS. Vol.38, nº 3. 1995.

_____. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. São Paulo: Editora FGV. 1999.

GOVERNO DO BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Estado. Brasília. 1995.

LEVI, Margaret. "Uma Lógica da Mudança Institucional." Dados – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, Vol. 34, nº 1, 1991, pp. 79 a 99.

MAINWARING, Scott P. "Instituições Políticas, reforma do Estado e estabilização Econômica." In: *Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001. Rio de Janeiro: FGV.

MARTINS, Luciano. *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1985.

MELO, Marcos André B. C. *O Processo Decisório da reforma tributária e da previdência social –período de 1994 a 1998*. Brasília. ENAP. 1998.

NUNES, Edson. *A Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento burocrático*. RJ. ENAP/ Jorge Zahar Editores. 1997.

O'DONNELL, Guillermo "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems (A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries)." Working Paper 192. April 1993.

_____. "Uma Outra Institucionalização: América Latina e Alhures." *Lua Nova* nº 37. 1996.

_____. "Accountability Horizontal e Novas Poliarquias." *Lua Nova*. Nº 44. 1998.

_____. "O corporativismo e a questão do Estado." *Cadernos DCP* nº 3. Belo Horizonte. 1976.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. "Estado, Sociedade Civil e Legitimidade Democrática." *In Lua Nova* nº36. 1995

_____. "Uma Abordagem Pragmática para a Intervenção do Estado: O Caso Brasileiro." *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, Vol. 34, nº 1, 1991, pp. 5 a 19.

_____. Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP; 1998. São Paulo: Editora 34.

PRZEWORSKI, Adam. "Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*." In PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e SPINK, Peter. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro. Editora FGV. 1998.

REIS, Bruno P. W. Modernização, Mercado e Democracia – Política e Economia em Sociedades Complexas. Tese de Doutorado. IUPERJ. Rio de Janeiro. 1997.

_____. O Presidencialismo de Coalizão sob Pressão - da formação de maiorias democráticas à formação democrática de maiorias. Mimeo. 2006.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. *Accountability & Poder Constitucional do Executivo Brasileiro: decreto, medida provisória e tramitação de urgência*. Teoria e Sociedade, nº 9, junho de 2002. p.158-199.

_____ e ZAULI, Eduardo Meira. Presidentes e Congresso Nacional no Processo Decisório da Política de Saúde no Brasil Democrático (1995-1998). DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol.45, nº 3, 2002, pp.387-429.

SCHNEIDER, Ben Ross. Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil. São Paulo. Editora Sumaré. 1994.

SOLA, Lourdes. "Estado, Reforma Fiscal e Governabilidade Democrática: Qual Estado?" Novos Estudos CEBRAP nº 38, março de 1994.

TSEBELIS, George. Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 1998.

_____. "Processo Decisório em Sistemas Políticos: *veto players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo." RBCS, Vol. 12 nº 34 Junho 1997.