

# Governabilidade e os Poderes Constituídos

Uma Agenda Preliminar

Maria Helena Castro Santos  
Maria das Graças Rua  
Érica Máximo Machado

## Introdução

**E**ste trabalho expressa a primeira reflexão acerca de um conjunto de preocupações relativas à governabilidade no atual contexto brasileiro da transição democrática.

A recuperação da arte e da capacidade de governar é tarefa especialmente delicada no momento de redemocratização do país. De fato, as políticas governamentais passam a se orientar mediante um novo marco constitucional, no qual as atribuições e os limites dos poderes encontram-se distintamente definidos. Os processos de representação de interesses, por sua vez, tornam-se mais complexos e abrangentes.

É dentro dessa complexa ambiência política das sociedades em transição democrática que se colocam os problemas da governabilidade, entendida esta, em seu sentido mais amplo, como o

**A**través de análise comparada de dois estudos de caso - as políticas salarial e fiscal durante as administrações Collor e Itamar Franco - o presente trabalho procura desvendar as características gerais do processo de tomada de decisão no Brasil democrático, com ênfase especial nas relações Executivo-Legislativo e suas interações com os os interesses sociais. O importante papel do Judiciário e dos governadores de estado é plenamente reconhecido, assim como o é a crucial importância do comportamento dos partidos políticos no Congresso. Através da identificação e da análise dos padrões de interação entre os atores citados, assim como das variáveis explicativas destes padrões, as autoras esperam contribuir para o debate sobre governabilidade em sociedades democráticas em transição.

processo que envolve relações dinâmicas entre os múltiplos componentes do sistema político.

A recuperação da arte e da capacidade de governar implica em que essas interações e relações entre os componentes do sistema político se passem de forma a evitar a paralisia decisória.

Dentre o conjunto de interações e interrelações que vinculam os componentes do sistema político, esse trabalho privilegia as relações entre o Executivo e o Legislativo, sem deixar de anotar as interveniências do Judiciário e dos governadores de estado e sua interação com os interesses sociais.

O objetivo deste trabalho é, mais precisamente, submeter à discussão as primeiras conclusões sobre a atual configuração político-institucional do processo decisório do país, a partir do estudo de duas políticas governamentais específicas: a política salarial no período 1990-1992 e a política fiscal e tributária, no período 1990-1993. Espera-se, com isso, contribuir para a reflexão em torno da governabilidade das novas democracias.

#### Da referência teórica

**A** questão da governabilidade - e suas contrapartidas, a não-governabilidade e a crise de governabilidade - se inscrevem entre as preocupações da Ciência Política pelo menos desde

meados da década de 1960. Desta época em diante, o pensamento político logrou produzir algumas hipóteses sobre o assunto, em torno das quais se desenvolveram as diversas análises e se projetaram as possíveis *soluções* para o problema.

Uma delas pretende que a crise de governabilidade seja uma das resultantes da sobrecarga ou crise fiscal do Estado. Esta vertente apresenta duas variantes. De acordo com a primeira, os recursos públicos tendem a se tornar insuficientes à medida que se elevam os custos dos programas sociais e se expandem as solicitações salariais. As consequências são, de um lado, a incapacidade de o governo cumprir os seus compromissos e atingir os seus objetivos; e, de outro lado, a perda da lealdade dos cidadãos e do consenso quanto à autoridade pública. Uma outra concepção dentro desta mesma vertente é aquela que associa a crise fiscal do Estado aos imperativos da reprodução capitalista: garantir a acumulação é manter a legitimidade do sistema de dominação. A busca de objetivos tão conflitantes acaba por conduzir ao desequilíbrio entre *inputs* e *outputs*, principalmente ao nível da administração orçamentária, conduzindo às crises do *welfare state* (O'Connor, 1973).

O segundo veio teórico concebe a crise de governabilidade como

o resultado da conjunção de uma crise de gestão da máquina burocrática e de uma crise de apoio político dos cidadãos ao governo. Estas crises, por sua vez, expressam a fragilidade da própria racionalidade do sistema político, as inconsistências entre os seus imperativos de controle versus autonomia, coerção versus consenso (Habermas, 1987).

Uma terceira vertente sustenta, distintamente, que a questão da governabilidade (e da crise de governabilidade) tem a sua origem na esfera política - e não na economia ou na administração. Para que os governos sejam capazes de governar é necessário que o crescimento da participação política seja acompanhado da institucionalização dos processos e das organizações políticas. Quando isto não ocorre - seja pela emergência descontrolada de novos atores políticos, seja pela fragilidade das organizações políticas, seja pela redução da autoridade governamental - a confiança dos cidadãos no governo diminui e, por consequência, torna-se menor a capacidade dos governantes para enfrentar e solucionar os problemas (Huntington, 1968).

É necessário assinalar que, de um modo ou de outro, todas as três vertentes se remetem a dois tipos de problemas: de um lado os estilos de governar e os limites às ações dos governantes, e de

outro, as excessivas demandas do cidadãos ao sistema político - seja sob a perspectiva estrutural, seja sob uma ótica simplesmente conjuntural.

Dentre as concepções teóricas acima mencionadas privilegia-se, neste trabalho, a concepção huntingtoniana de governabilidade.

Referindo-se à crise de governabilidade nas democracias consolidadas, Huntington sustenta, em *The Crisis of Democracy* (1975), que o funcionamento adequado desses sistemas políticos depende do equilíbrio entre as instituições de *input*, agregadoras de interesses, sobretudo os partidos políticos, e as instituições governamentais de *output*, que regulam e implementam as políticas públicas. Ou ainda, a governabilidade de uma democracia depende da relação entre a autoridade das suas instituições governamentais e o poder das suas instituições de oposição (Huntington, 1975, pp. 64 e 91). Em linguagem eastoniana, o funcionamento adequado de uma democracia consolidada requer o recebimento de *inputs* de demanda a sociedade pelo sistema político e sua filtragem via instituições agregadoras de interesses, especialmente os partidos políticos; o processamento dessas demandas pelo sistema político, incluindo-se aí o entendimento pluralista das forças de oposição e governamentais dentro de um espaço de

barganha que não prescinde da autoridade dessas últimas; e, finalmente, a produção de políticas governamentais satisfatórias, reforçando, assim, os *inputs* de apoio ao sistema político.

Se, nesse contexto das democracias consolidadas, surge uma onda de participação, segue-se, em resposta, um aumento da atividade governamental, acompanhado de sobrecarga no governo, inflação, falência de *outputs* e deslegitimação da autoridade, com subsequente enfraquecimento das instituições políticas. Estas últimas, contudo, por serem fortes, adaptáveis e coerentes, acabam por absorver, dentro de limites, as tensões e pressões por participação, conseguindo preservar-se até o arrefecimento da onda de participação. Nas democracias não-consolidadas, por sua vez, a incorporação política de grupos sociais antes excluídos conduz a estas mesmas consequências, embora em magnitude incomparavelmente superior. Além disso, mais do que a fragilização das instituições preexistentes, as democracias recentes terão que enfrentar, de forma dramática, o desafio de criar e/ou recriar instituições políticas.

Vale, ainda, destacar uma outra especificidade das democracias não consolidadas. Enquanto nas sociedades desenvolvidas o escopo das reivindicações (o que, quem e quanto se demanda) é

muito mais abrangente e diversificado, nas democracias recentes esse escopo (em suas três dimensões) é bem mais estreito. Não obstante, a frequência e a intensidade com que as mesmas demandas pressionam as instituições governamentais é muito maior, impedindo a resolução definitiva dos problemas da agenda política. Dessa forma - ao contrário das democracias consolidadas, onde os *inputs* de apoio apresentam-se, a cada momento, como um leque bastante diversificado, permitindo aos governantes um razoável espaço para o entendimento pluralista com os interesses envolvidos - nas democracias recentes o estreitamento da base de apoio, combinado à recorrência e intensidade das demandas impõe obstáculos à condução do processo político, gerando instabilidade e intensas pressões sobre instituições já fragilizadas e procedimentos institucionais incipientes.

Privilegiando a esfera política e as instituições políticas, nossa reflexão sobre a governabilidade do Brasil em transição democrática o fez, ademais, a partir de uma perspectiva de análise do processo decisório *por dentro*, ou seja, recorrendo à linguagem castoniana, a partir da abertura da *caixa preta* do sistema político. Para isso, foi utilizado o exame de políticas governamentais específicas, conforme o veio teórico proposto por O'Donnell e

Reis os quais sugerem a análise de políticas governamentais como o estudo do *Estado em ação* (O'Donnell e Shmitter, 1974; Oslack e O'Donnell, 1976; Reis, 1977).

### Do método

Os estudos de caso selecionados - a política salarial no Governo Collor e a política fiscal e tributária nos Governos Collor e Itamar Franco - foram analisados segundo a metodologia que destaca a dimensão político-institucional associada ao processo de tomada de decisão em políticas públicas. Dessa, forma, segundo Castro Santos (1989) é possível

*"(...)ter uma medida [ainda que qualitativa] da resolução dos conflitos e da acomodação de interesses entre os atores (públicos e privados) participantes [nas diversas instâncias] do processo de decisão [formulação e implementação], bem como das possibilidades de novos arranjos satisfatórios, com novas manipulações dos instrumentos de política, para atender a correções necessárias"* (p.131).

Castro Santos (1989) sugere ainda que:

*Uma vez ocorrendo a acomodação política dos interesses em disputa, estabelecendo-se com clareza os centros de decisão, chega-se a um formato institucional satisfatório e definem-se formas de comunicação entre os parceiros em jogo. Mecanismos de decisão são, então, postos em funcionamento. A possibilidade de resolução dos conflitos é, agora, concreta. Conseqüentemente, as decisões passam a fluir, e as chances de um programa de governo ou política pública sair do papel tornam-se reais"* (p.130).

É necessário assinalar, todavia, que a análise político-institucional não se realiza em abstrato; ao contrário, deve levar em conta as especificidades do contexto político mais amplo do qual emergem as decisões. O trabalho citado acima refere-se ao Brasil autoritário pós-64, quando o processo de decisão passava-se todo dentro do aparelho do Estado. Aí determinadas agências burocráticas, isoladamente ou em conjunto com outras, serviam de centros de decisão. Os outros dois poderes, Congresso e Judiciário, tinham papel meramente simbólico. Os grupos desprivilegiados, sem acesso ao aparelho de Estado, estavam excluídos da participação e influência no processo decisório<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - Para análise do processo de tomada de decisão do Brasil autoritário pós-64 ver, entre outros, Abranches, 1978; Castro Santos, 1975; Diniz e Boschi, 1978; Martins, 1985 e 1979; O'Donnell e Schmitter, 1974; Oslack e O'Donnell, 1976; Reis, 1977; Guimarães e Vianna, 1983; Moreira Alves, 1984; Paixão e Castro Santos, 1988.

**N**o Brasil da transição democrática, redefinem-se os centros de decisão, abre-se a participação a grupos sociais antes excluídos, fortalecem-se os sindicatos e os grupos de interesse, revitalizam-se os partidos políticos e o Congresso Nacional, o Judiciário tem o seu papel revigorado e os governadores estaduais emergem como atores decisivos num jogo político caracterizado por maior circulação de informações e novos canais de comunicação e controle social. Essa nova composição das instituições e atores políticos e suas formas inusitadas de atuação convivem e se integram com formas anteriores e afetam, de maneira singular, a lógica e a dinâmica do processo decisório.

A delicada tarefa de análise de todos estes aspectos e dimensões pode ser facilitada mediante a utilização do método indutivo, que permite que os dados, por assim dizer, *falem por si mesmos*. Dessa forma, emergem, naturalmente, as questões, os atores e as arenas relevantes que serão, assim, objeto de análise mais detalhada. Para isso foram examinados: cronologias baseadas em material de imprensa, legislação pertinente às políticas selecionadas, votações nominais na Câmara e no Senado, dados registrados no *Diário do Congresso Nacional*, entrevistas com especialistas e atores

estratégicos envolvidos nas políticas em tela.

---

### **A configuração político-institucional do processo de decisão atual**

---

**E**specialmente relevante no momento de transição à democracia é o aprendizado das relações Executivo-Legislativo, sobretudo em face de novas regras (nova Constituição, novo regimento interno da Câmara e do Senado) e de nova Legislatura (a partir de 1991). A nova legislatura, em processo de fixar seus procedimentos e ações, estabelece novos alinhamentos partidários.

Do ponto de vista prático, os projetos do Executivo, quer submetidos sob a forma de medidas provisórias, quer como projetos de lei, como projetos de lei complementar ou ainda como proposta de emenda constitucional, exigirão, necessariamente, negociação com o novo Congresso. Fundamental para o bom termo das negociações, assim evitando a paralisia decisória, é conhecer as formas de agregação de interesses no Congresso e as articulações desses interesses com os grupos sociais.

Com esse intuito, o primeiro estudo de caso - a política salarial - privilegia o Congresso Nacional

---

como arena decisória. Ao isolar analiticamente esse *locus* de decisão, toma-se as manifestações dos atores extra-parlamentares, tanto públicos como privados, somente a partir das suas interações com os representantes do Congresso.

O estudo realizado permitiu a identificação de quatro variáveis, as quais, em diferentes combinações, explicariam a paralisia decisória ou, ao contrário, o fluir das decisões: (a) características da equipe econômica (flexibilidade e capacidade de liderança); (b) características da liderança parlamentar do governo (fragmentação, trânsito entre os partidos, capacidade de negociação e exercício de liderança); (c) características da coordenação política do governo (trânsito entre os partidos, capacidade de negociação e exercício de liderança); (d) configuração, alinhamento e comportamento dos partidos no Congresso (inclusive capacidade de conquistar as relatorias das Comissões Mistas, das Comissões de Mérito e/ou das Comissões Especiais<sup>2</sup>).

A distinta combinação dessas variáveis permitiu identificar, no período em análise, dois padrões básicos de interação entre o Executivo e o Legislativo:

*"um, de composição, no qual as lideranças políticas são capazes de articular de formas variadas, os interesses em jogo, obtendo resultados positivos no processo de barganha. O outro, de confronto, no qual se manifestaram procedimentos de radicalização mediante estratégias de obstrução, rompimento de acordos, emperramento dos processos de decisão e adoção de mecanismos de boicote"* (Castro Santos, Rua e Costa Filho, 1992).

O segundo estudo de caso - a política fiscal e tributária - exhibe grande complexidade: abrange as relações entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, anotando-se a interveniência dos governadores, no âmbito da ordem constitucional instaurada a partir de 1988; as interações entre as diversas instâncias de governo e as agências burocráticas no contexto de modernização do Estado; e as articulações entre atores públicos e privados no momento de redemocratização do país (Cf. Castro Santos, Rua e Machado, 1988).

A análise indutiva dos dados mostrou que não era possível a restrição da investigação ao Congresso e nem às relações Executivo-Legislativo. De fato, o estudo do processo decisório da política fiscal e tributária indicou

<sup>2</sup> - É no âmbito dessas Comissões do Congresso que ocorrem as principais negociações entre governo e oposição, conformadas pelo relator, que tentará imprimir as preferências do seu partido.

padrões de interação entre os atores em jogo muito mais complexo que o da política salarial, incorporando, além do Judiciário e dos governadores, uma gama bem mais diversificada de interesses sociais: desde cidadãos comuns e setores mais organizados da classe média, como aposentados e pensionistas, até sindicatos de trabalhadores, empresários e banqueiros.

Dois padrões básicos de interação entre os atores sociais, institucionais e políticos podem ser identificados.

O primeiro padrão compreende, da mesma forma que na política salarial, as interações envolvendo mais estritamente o Executivo e o Legislativo, embora no caso da política fiscal e tributária deva se anotar, além dos dois poderes, a marcante interveniência dos governadores e o maior recurso ao Judiciário. Neste último caso, os partidos de oposição ajuízam Ações Diretas de Inconstitucionalidade -ADIN's<sup>3</sup> contra medidas do Executivo. O segundo padrão tem, por assim dizer, um caráter reativo, referindo-se às ações da sociedade, e até mesmo dos governadores, contra as medidas do Executivo, diretamente ou via

Legislativo (grupos de pressão e *lobbies*) ou, ainda, através do acionamento do Judiciário, via o ajuizamento de ações judiciais de diversas naturezas.

Vale notar ainda, por outro lado, que no Congresso a manifestação de interesses suprapartidários é bem maior quando comparada ao caso da política salarial. Fica claro, por exemplo, a bem sucedida oposição da bancada ruralista nas insistentes tentativas do Executivo de modificar o Imposto Territorial Rural<sup>4</sup>. Um outro exemplo é a influência dos interesses regionais nas manifestações e alianças dos parlamentares no caso da reabertura dos bancos estaduais no final de 1991. O Senador Marco Maciel, líder do governo no Senado, atuou intensamente no sentido de barganhar junto ao governo, em aliança com o PMDB, a aprovação pela bancada nordestina da Reforma Tributária de Emergência em troca da reabertura dos bancos estaduais do Rio Grande do Norte, Paraíba e Piauí, bem como da concessão de novos empréstimos ao banco estadual de Pernambuco. Note-se que três dos estados envolvidos tinham governos pefelistas e que o articulador político dessa barganha

<sup>3</sup> - A Constituição de 1988 (art. 103) estabelece quem pode propor Ação Direta de Inconstitucionalidade: o Presidente da República, a mesa do Senado, a Câmara dos Deputados e de Assembléias Legislativas, governadores de estado, o Procurador-Geral da República, a Ordem dos Advogados do Brasil, partidos políticos e sindicatos.

<sup>4</sup> - Como exemplo cita-se o caso da Medida Provisória 289/90 (dezembro de 1990) e do Projeto de Lei 2.155/91 (Reforma Tributária de Emergência - dezembro de 1991). Para maiores detalhes ver: CASTRO SANTOS, M. H., RUA, G., MACHADO, E. M. (1993).

junto ao Executivo era o próprio líder do governo no Senado (Cf. Castro Santos, Rua e Machado, 1993).

### Do recurso ao Judiciário

**H**á indicações de que a sociedade recorre mais frequentemente ao Judiciário do que ao Legislativo para se proteger das iniciativas do Executivo.

De fato, o Judiciário, chamado a entrar no jogo político pelos atores insatisfeitos, serve de recurso de poder destes, como exemplificam as ações judiciais impetradas por partidos políticos (ADIN's) ou as solicitadas e concedidas aos atores sociais durante o processo de tomada de decisão da política em tela. Exemplos disso são as reações dos atores ao Plano Collor I, Plano Collor II, à questão do FINSOCIAL, à Lei 8 200, ao IPMF e as ADIN's que partidos de oposição ajuízam contra algumas dessas medidas.

De fato, no que se refere à parte fiscal do Plano Collor I, os atores sociais contestam, de uma

mancira geral, o bloqueio dos cruzados novos, os impostos extraordinários (Imposto sobre Operações Financeiras - IOF, Imposto sobre Renda Agrícola, Imposto sobre Grandes Fortunas - IGF, Imposto de Renda sobre Aplicações na Bolsa de Valores), o aumento de alíquotas e a redução do prazo de pagamento dos impostos devidos, a suspensão dos incentivos e renúncias fiscais. Anote-se que, por outro lado, o PSB entra com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADIN no Supremo Tribunal Federal - STF contra alguns dispositivos da MP 168, peça-chave do Plano Collor I e relativa à reforma monetária (Lei 8.024/90)<sup>5</sup>.

Quanto ao Plano Collor II<sup>6</sup>, observa-se uma avalanche de ações judiciais impetradas pelas empresas contra a indexação pela TR dos impostos e contribuições (MP 294, Lei 8.177/91). Vale notar que até mesmo o Procurador Geral da República, Aristides Junqueira, ajuíza ADIN no STF contra esta Lei, da mesma forma que o faz o PSB.

A questão do FINSOCIAL tem sua origem em dispositivo da

<sup>5</sup> - As principais medidas monetárias, isto é, o bloqueio dos ativos financeiros e o chamado *pedágio*, reunidos na MP 168, foram aprovadas na íntegra em 12/04/90, sob a forma da Lei 8.024.

<sup>6</sup> - O Plano Collor II era composto basicamente das MP 294, relativa à desindexação da economia e à criação da TR, e da MP 295, que estabelecia regras para o congelamento de preços e salários. Apesar da MP 294 ter sido quase toda modificada em plenário, foi aprovada em 01/03/91, como a Lei 8.177/91. A MP 295 foi aprovada em 27/02/91, como a Lei 8.178/91.

Constituição de 1988, que estabelece o prazo de dois anos, após sua promulgação, para que a contribuição fosse regulamentada por Lei Complementar. Este procedimento, entretanto, não foi implementado, abrindo espaço para grande quantidade de ações judiciais impetradas por empresas privadas, que com isso pretendiam evadir-se dessa contribuição social. Assim sendo, o governo, através da Lei Complementar 91/91, regulamenta o FINSOCIAL, substituindo-o pela Contribuição para Financiamento da Seguridade Social-COFINS, e aumentando a alíquota de contribuição para 2%. É neste período que as ações judiciais atingem volume sem precedentes, com vários Tribunais Regionais decidindo pela inconstitucionalidade da COFINS. Essas ações seriam remetidas à decisão final do STF.

Um outro exemplo do recurso ao Judiciário como fonte de poder dos atores sociais insatisfeitos com as medidas do Executivo refere-se à Lei 8.200/91. Esta Lei reindexa, pelo INPC, os demonstrativos financeiros das empresas utilizados como base para o cálculo do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica - IRPJ a ser pago em 1992, relativo ao exercício de 1991. Ao mesmo tempo possibilita a revisão do Imposto de Renda de 1990, já calculado pelo BTN, determinando a devolução dos excedentes, quando fosse o caso,

a partir de 1993. A mudança do indexador gerou efeitos diferenciados na correção dos ativos e passivos das empresas, de forma tal que provocou acentuada assimetria entre empresas com impostos devidos e empresas com direito à restituição de excedentes tributários. As empresas recorrem, assim, à Justiça: as devedoras, argüindo bitributação; as credoras, exigindo a devolução imediata e integral do excedente. Por outro lado, os reclamos do governo federal, que assim teria diminuída sua receita tributária, encontram apoio nos governadores dos estados de Pernambuco, Maranhão e Sergipe que, antecipando o impacto da queda da arrecadação sobre o Fundo de Participação dos Estados e Municípios constituídos por parte da receita do IRPJ e do IPI - juntam-se à Procuradoria Geral da República, ajuizando Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a Lei 8.200.

Mais recentemente, com relação ao Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira - IPMF, observou-se um significativo movimento de concessão de liminares pelos Tribunais de primeira instância contra a cobrança do imposto, em resposta às ações ajuizadas por cidadãos, individual ou coletivamente, ou ainda pelos governos municipais. Neste episódio, destaque-se a mobilização de alguns governadores de estado, em especial, do

Governador de São Paulo, Luis Antonio Fleury (PMDB), contra a cobrança do IPMF, principalmente nas transferências dos Fundos Constitucionais. O Governador paulista utiliza-se, para isso, do recurso à ADIN no Supremo Tribunal Federal<sup>7</sup>.

Vale observar que o montante de liminares concedidas às empresas e indivíduos contra medidas do Executivo é de tal ordem que se estabelece a prática de Ministros de Estado dirigirem-se às instâncias, tanto regionais como superiores, do Judiciário solicitando moderação na concessão dessas ações, sob pena de inviabilizar os programas e metas do governo. Assim, o volume de liminares contra a Receita Federal, concedidas às empresas e indivíduos em 1992 - relativas principalmente à Reforma Tributária de Emergência (dezembro de 1991), ao FINSOCIAL e à Lei 8.200 - alcançou tal magnitude que o Ministro da Justiça, Célio Borja, procurou sensibilizar os Presidentes dos Tribunais Regionais quanto à importância da moderação da concessão de liminares. Nessa ocasião, os Ministros da Economia, Marcílio Marques Moreira, e da Ação Social, Ricardo Fiúza, atribuem à Justiça a culpa pela instabilidade fiscal, por impedir a arrecadação

de impostos e o cumprimento das metas fiscais acordadas com o FMI. Mecanismo semelhante se observa durante o governo Itamar Franco, quando os Ministros Krause e Haddad dirigem-se ao STF, demonstrando preocupação com a possibilidade de resultados desfavoráveis ao governo no que se refere às ações contra a Lei 8.200 e o FINSOCIAL.

Em conclusão, sugere-se que o Congresso vem perdendo credibilidade como *caixa de ressonância* dos conflitos que se passam fora do seu âmbito, ao mesmo tempo em que o Judiciário ganha maior espaço frente ao Legislativo. Dessa forma, o Judiciário emerge como um novo e importante parceiro do jogo decisório, fazendo-o de forma que indica um transbordamento de suas funções tradicionais, qual seja, de árbitro entre os parceiros do jogo, ao abrigo da norma jurídica. Chega-se a falar, inclusive, na jurisdicionalização da política, pela politização das instâncias superiores do Judiciário, ou seja, essas instâncias estão sendo chamadas por atores estratégicos a se pronunciar sobre matéria de conteúdo mais propriamente político e não estritamente legal.

<sup>7</sup> - O STF, como se sabe, concedeu liminar, suspendendo a cobrança do imposto. Em seguida, julgou o mérito da questão, decidindo pela inconstitucionalidade da cobrança do IPMF durante o ano de 1993, arguindo o princípio da anterioridade. O IPMF voltaria a ser cobrado em 1994.

### Da interveniência dos governadores de estado

**A** interveniência dos governadores de estado no padrão de interação Executivo-Legislativo ocorre em via de mão dupla: numa direção atendem às solicitações do Executivo, acionando suas bancadas no Congresso; na outra, pressionam diretamente o Executivo, em função de interesses regionais, individualmente ou através do Conselho de Política Fazendária - CONFAZ, ou mesmo através da mobilização das suas bancadas no Congresso Nacional.

Todas as medidas de reforma tributária e fiscal que se referem à questão da redistribuição dos encargos entre União, estados e municípios ou à reestruturação de impostos de arrecadação estadual e municipal, tal como o ICMS, provocam, de uma maneira geral, forte oposição dos governadores, que passam a pressionar o Executivo através dos mecanismos acima indicados.

A importância dos governadores como atores estratégicos do processo de tomada de decisão evidencia-se no segundo semestre de 1991. Em agosto, o

Executivo apresenta a esses atores um conjunto de propostas de emendas constitucionais, conhecido como *Emendão*, destinado a promover o ajuste fiscal estrutural e a modernização da economia. Os termos da barganha pretendida pelo Executivo são explicitados no *Memorando de Entendimento*, apresentado aos governadores e aos Secretários de Fazenda Estaduais. O governo argumentou, nesse documento, a inevitabilidade de um novo *choque* para conter a inflação, a menos que emendas constitucionais fossem aprovadas. O Memorando explicitamente propõe, como contrapartida da aprovação das emendas, a rolagem da dívida dos estados, valendo-se o governo para isso de recursos provenientes de 80% dos Fundos Constitucionais do Nordeste, Norte e Centro-Oeste (FNE, FNO, FCO), de parte do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) relativa à arrecadação do PIS/PASEP, e da redução de 5% da quota-parte do ICMS dos municípios. Governadores e Secretários, contudo, não concordam com os termos da rolagem da dívida propostos no documento, ficando esta questão, a partir daí, desvinculada do *Emendão*<sup>8</sup>. De fato, deste momento em diante, a rolagem da dívida serviria de elemento de barganha recorrente dos governadores nas negocia-

<sup>8</sup> - Para análise detalhada da reação dos interesses regionais, tanto ao nível estadual como municipal, às propostas do *Emendão* ver Castro Santos, Rua e Machado, 1993, p. 31, *et passim*.

ciações com o Executivo. Exemplos disso são a Reforma Tributária de Emergência do final de 1991 e a proposta de mudança do sistema tributário e fiscal do governo Itamar Franco, esta última contida na Proposta de Emenda Constitucional nº 48 (PEC 48/91)<sup>9</sup>.

Vale a pena analisar em maior detalhe a atuação dos governadores de estado durante as negociações em torno das medidas de reforma fiscal e tributária do Governo Itamar Franco, contidas na Proposta de Emenda Constitucional nº 48.

*"Desde o início, a aprovação [da PEC 48/91] é barganhada com os governadores, através da equipe econômica, (...) em troca dos termos da rolagem da dívida. O governo acena ainda, através do seu líder na Câmara, Deputado Roberto Freire (PPS-PE), com a possibilidade de mudança na composição dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, que (...) passariam a incluir também partes da receita arrecadada com o IPMF e o Imposto Seletivo, a serem criados [pela proposta de Emenda Constitucional do governo]<sup>10</sup>*

*(...). Dessa forma, ganhavam os estados, já que a receita dos Fundos aumentaria, ao mesmo tempo em que se comprometiam em aprovar os novos impostos (IPMF e Imposto Seletivo), e aí ganhava o governo. Essa tentativa do governo em comprometer as bancadas estaduais via governadores, contudo, cedo seria frustrada, na medida em que o Imposto Seletivo nem sequer seria acatado pelo Substitutivo do [Relator] Deputado Benito Gama (PFL-BA).*

*Os governadores exigem, ainda, no momento da negociação final da PEC 48 na Câmara, entre o primeiro e o segundo turno de votação, a isenção do IPMF sobre as transferências da receita dos Fundos de Participação (Princípio da imunidade recíproca). Governadores dos maiores estados devedores, São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, também pressionam o governo, nesse momento, para que este retire o dispositivo que proíbe as emissões de títulos da dívida pública pelos estados e municípios. (...) Se o governo honra o acordo em relação à questão das isenções, não o faz*

<sup>9</sup> - Para detalhes da barganha entre os governadores de estado e o Executivo envolvendo os termos da rolagem da dívida em troca da aprovação de algumas das propostas do governo contidas na Reforma Tributária de Emergência de 1991 e na PEC nº 48, ver Castro Santos, Rua e Machado, 1993, pp. 33-38 e pp. 47-49.

<sup>10</sup> - Os Fundos de Participação dos Estados e Municípios compõem-se até então por partes das receitas do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) e do Imposto sobre Produto Industrializado (IPI).

*com referência à proibição de emissões, cujo dispositivo correspondente é aprovado na votação da PEC 48, não sendo as negociações retomadas ao longo do processo de apreciação do Projeto de Lei Complementar nº 153/93 [que regulamenta a implementação do IPMF].*

*Anote-se, também, já na fase de discussão do Projeto de Lei Complementar na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara que, por pressão dos governadores, o Deputado Benito Gama (PFL-BA) apresenta emenda ao Substitutivo do Relator Luiz Roberto Ponte propondo a diminuição da retenção das quotas dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios para os municípios inadimplentes com o INSS e o FGTS. (...) o governo consegue aprovar o artigo 27 do PLP 153/93, estabelecendo que por opção do município, ficarão retidos 3% e 9% , abaixo da proposta inicial do governo, dos recursos dos Fundos de Participação para o pagamento das dívidas com o FGTS e o INSS, respectivamente (...). " (Castro Santos, Rua e Machado, 1993, pp. 47-49).*

*Percebe-se, assim, nesses últimos exemplos, tanto os governadores atuando sobre suas bancadas, em resposta às solicitações do Executivo - no caso da criação do IPMF e do Imposto Seletivo - como atuando diretamente*

*junto a este poder - caso da isenção do IPMF sobre as transações dos Fundos de Participação e do fim da proibição das emissões de títulos da dívida pública pelos estados e municípios - ou ainda acionando suas bancadas no Congresso junto ao Relator da PEC 48 - no caso da retenção de parte dos Fundos de Participação dos municípios inadimplentes como o FGTS e o INSS.*

A análise da política fiscal e tributária demonstraria, assim, que nem os governadores de estado e nem o Judiciário podem ser desconsiderados como importantes parceiros do jogo político no processo de tomada de decisão atual, o qual, certamente, não se restringe ao âmbito das relações Executivo-Legislativo e nem aos movimentos dos atores sociais estratégicos.

Faz-se necessário, contudo, uma maior compreensão do padrão de interação entre o Executivo e o Legislativo, já que, voltando a Huntington (1968 e 1975), é do equilíbrio entre as instituições de *input*, agregadoras de interesse, sobretudo os partidos políticos, e as instituições governamentais de *output*, que regulam e implementam as políticas públicas, que depende o funcionamento adequado do sistema político democrático.

## Do padrão de interação Executivo-Legislativo

**A** análise dos dois estudos de caso, referencial empírico deste trabalho, permite apontar algumas tendências nas relações Executivo-Legislativo atuais. Para isso, toma-se como base as variáveis consideradas relevantes e apontadas anteriormente, quais sejam: características da equipe econômica, da liderança parlamentar do governo e do articulador do Executivo, além da configuração e alinhamento dos partidos políticos no Congresso.

Teoricamente, das duas legislaturas do período em análise, a segunda propiciaria melhores condições para a composição política no Congresso. De fato, com a constituição do Bloco Parlamentar (PFL, PRN, PSC, PMN e PST), com a redução do número de cadeiras do PSDB, com o enxugamento dos quadros conservadores do PMDB e a conseqüente definição de um

perfil mais homogêneo desse partido, poderia-se esperar um maior equilíbrio entre as forças governamentais e as de oposição. Assim, levar as decisões a bom termo passaria a depender dos acordos a serem negociados entre o Bloco governista e o PMDB-PSDB que, podia-se esperar, viriam a se constituir em um bloco de centro-esquerda<sup>11</sup>. Dessa forma, inspirando-se em Huntington<sup>12</sup>, as chances de governabilidade seriam maiores.

Contudo, tanto numa Legislatura como na outra, e tanto a administração Collor como Itamar tiveram dificuldades em consolidar uma base parlamentar que lhes garantisse maiorias estáveis nas votações. De fato, tanto um presidente como o outro chega ao governo sem sustentação política no Congresso. O primeiro consegue formar uma base governista de apoio que exige cargos, trocas e benesses, enquanto o segundo recorre a amplas coalizões, ambas as estratégias resultando em maiorias instáveis.

<sup>11</sup> - Para uma análise da configuração e alinhamento dos partidos políticos na Legislatura que se encerrou em 1991 e da que se seguiu, do ponto de vista da formação de coalizões governistas e de oposição, ver Castro Santos, Rua e Pio da Costa, 1992.

<sup>12</sup> - Conforme indicado, HUNTINGTON, 1975, sugere que no contexto das democracias consolidadas, a autoridade governamental depende do equilíbrio de poder entre instituições e grupos governamentais e as instituições e grupos comprometidos com a oposição. Na verdade, o autor refere-se a amplas coalizões, de um lado e de outro, que incluem e transcendem a legislatura e outras instituições formais. Estamos aqui estreitando o escopo dessa concepção de governabilidade, restringindo-o ao equilíbrio das forças governistas e de oposição no âmbito do Congresso e aplicando-o à ambiência político-institucional de uma nova democracia.

**N**o que se refere a Collor, nota-se um processo de aprendizagem democrática ao longo do seu governo, no sentido da negociação política com a oposição. Assim, inicialmente, a combinação do estilo imperial do Presidente com a inflexibilidade da equipe econômica Zélia/Kandir gera uma situação de *queda de braço* com o Congresso.

De fato, enquanto a equipe econômica é inflexível, são grandes as dificuldades de aprovação dos projetos do Executivo. A exceção refere-se ao Plano Collor I, quando, valendo-se do cacife eleitoral do presidente e da situação econômica crítica do país, o Executivo obtém a aquiescência dos atores estratégicos, inclusive parlamentares, que lhe concedem, por assim dizer, o benefício da dúvida. Mas, a partir do veto presidencial ao projeto de lei salarial do Congresso, em agosto de 1990, o Executivo recedita sistematicamente Medidas Provisórias (MP's) relativas à política salarial, insistindo no princípio da livre negociação. A oposição, também sistematicamente, produz Projetos de Lei de Conversão (PLV's) insistindo no princípio da reindexação dos

salários e deixando expirar o prazo de 30 dias para a apreciação das MP's, que assim perdem sua validade. Essa situação dificultaria a aprovação das medidas fiscais e tributárias, de caráter emergencial, em tramitação no Congresso ao se encerrar o ano de 1990<sup>13</sup>.

Dentro deste quadro de confronto entre os dois poderes, o Executivo cria o Fórum de Entendimento Nacional, como arena prévia de negociações, superveniente ao Congresso, ao qual o papel caberia o papel de ratificador das decisões aí tomadas<sup>14</sup>. O Fórum foi idealizado pelo Executivo para a condução das negociações em torno do Plano Collor II, anunciado no final de janeiro de 1991, e considerado fundamental pela equipe Zélia/Kandir para conter o processo de aceleração inflacionária que não respondera à política monetária recessiva do Plano Collor I. Esta tentativa de, por assim dizer, prescindir do Congresso seria frustrada, já que a equipe econômica se indisporia com atores estratégicos, tais como empresários, sindicalistas e titulares de outras pastas ministeriais, além de tampouco conseguir o apoio dos governadores de estado. Conta, ainda, com a forte

<sup>13</sup> - Foram enviadas oito MP's, mas apenas três foram aprovadas, justamente aquelas de baixo potencial de conflito: a MP 279 - aumenta a alíquota do FINSOCIAL, a MP 282 - aumenta o IPI sobre refrigerantes e bebidas alcóolicas, e a MP 284 - simplifica o Imposto de Renda de Pessoa Física.

<sup>14</sup> - Este Fórum seria composto por representantes do Ministério do Trabalho, da Economia e da Justiça, sindicalistas, empresários e governadores de estado.

oposição dos partidos não alinhados com o governo, uma vez que ficaram sem representação nesta nova arena de negociações.

Enquanto a equipe Zélia/Kandir permanece no Ministério da Economia, os melhores resultados para o governo ocorrem durante as negociações do Plano Collor II, quando, descartado o Fórum de Entendimento e já dentro de um processo de aprendizagem democrática, os membros da equipe econômica, sobretudo Kandir, dispõem-se a negociar diretamente com o Congresso. Utilizam-se, para tanto, de estreitos contatos com os relatores das Comissões Mistas<sup>15</sup>, que na legislatura em vigor pertencem ao partido governista, majoritário, transmitindo-lhes os parâmetros da negociação com a oposição. Deste modo, após quase um ano sem definição de uma política nacional de salários, o governo consegue aprovar a MP 295 (Lei 8.178/91). Deve-se observar, contudo que, se por um lado, a Lei 8.178 evita a paralisia decisória, por outro, não passa de uma *lei de abonos*, incapaz de

estabelecer princípios norteadores para uma política nacional de salários. Similarmente, com relação à MP 294, referente à desindexação da economia e à criação da TR, o governo logra importante êxito ao aprovar este indexador, embora não consiga aprovar medidas consideradas essenciais para a contenção da inflação.

Com a segunda equipe econômica do governo (a partir de maio de 1991), mais flexível, Collor tentaria uma maior aproximação com o Congresso, reconhecendo este ator como dotado de forte autonomia e, portanto, a negociação como única via capaz de levar a bom termo as decisões. O Executivo se compromete, nessa ocasião, a abandonar o recurso às Medidas Provisórias. Recorre ao *entendimento nacional*, como mecanismo de construção de um consenso mínimo, procurando aproximar-se do Congresso através dos governadores, dos quais espera que acionem suas bancadas em favor dos projetos do governo, em especial do Emenda<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> - Os relatores das Comissões Mistas (Câmara e Senado) são os responsáveis pela seleção de emendas apresentadas no âmbito das Comissões e pelo parecer à Medida Provisória, que orientará a decisão em plenário. São, portanto, responsáveis pela conversão das MP's em projetos de Lei de Conversão (PLV) que, caso aprovados pelo Congresso e sancionados pelo Presidente da República, entram em vigor. Ao Presidente da Comissão cabe, basicamente, a coordenação dos trabalhos. Os membros da Comissão são indicados pelas lideranças, respeitados os princípios de proporcionalidade de representação no Congresso, cada Casa indicando 11 representantes. A eles cabe escolher o Presidente da Comissão que, então, proclamará o Relator. Este último cargo, de maior poder decisório, é em geral ocupado por um membro representante do partido majoritário.

Com o malogro do *entendimento nacional*, o Presidente prossegue em seu processo de aprendizagem política, tentando ampliar sua base de sustentação parlamentar a partir da reforma ministerial de fevereiro e março de 1992. Tenta primeiro, embora sem sucesso, incorporar em seus quadros de escalão superior membros do PSDB que, apesar de não proporcionar maioria parlamentar, atuaria como avalista do governo junto às oposições. Reorienta, em seguida, a reforma ministerial no sentido de transformar os partidos governistas em partidos do governo, utilizando-se, para isso, da distribuição de cargos e recursos, da persuasão dos parlamentares pelos novos ministros e da pressão dos governadores sobre as bancadas estaduais. Essas atividades seriam coordenadas pelo Secretário de Governo, cargo especialmente criado para esse fim e competentemente ocupado por Jorge Bornhausen (PFL-SC). Cabe-lhe também o comando das ações da liderança parlamentar do governo que, embora fragmentada<sup>17</sup>, é capaz de ação concertada.

A partir dessa combinação das variáveis, o governo mostra-se finalmente competente, no que se refere à política salarial, na construção de maioria

parlamentar. Assim, o Executivo consegue aprovar, com pequenas modificações, o Projeto de Lei 2.747/92, que define as bases permanentes da política nacional de salários. Essencial para este resultado é o sucesso de Bornhausen em assegurar votos para a proposta da equipe econômica através do acionamento da recém formada base parlamentar do governo e da cooptação direta de parlamentares opositoristas em troca de cargos federais no âmbito estadual, sem falar das manobras regimentais comandadas pelo líder do Bloco na Câmara, Luiz Eduardo Magalhães (PFL-BA). Importante ainda para esses resultados foi a significativa pressão de alguns governadores.

Com referência à política tributária e fiscal, essa constelação favorável de variáveis permite a constituição de um amplo fórum de discussões sobre a Reforma Fiscal e Tributária, com *locus* definido, localizado dentro do Congresso Nacional, contando com a participação do governo através da sua equipe econômica, seu articulador político, alguns dos seus ministros e seus líderes parlamentares, da Receita Federal e do Banco Central, de governadores, secretários de Fazenda estaduais e prefeitos, bem como

<sup>16</sup> - Ver nota anterior.

<sup>17</sup> - A liderança parlamentar do governo, no final do Governo Collor, era formada por Luiz Eduardo Magalhães, como líder do Bloco, Humberto Souto, como líder do governo na Câmara e José Carlos Vasconcelos, como líder do PRN.

representações empresariais e sindicatos de trabalhadores, além de outros segmentos organizados da sociedade.

Parecia que, pelo menos no âmbito da política fiscal e tributária, peça fundamental do ajuste econômico, abria-se uma nova configuração do padrão de interação Executivo-Legislativo, tendo a Comissão Especial da Câmara<sup>18</sup> como *locus* institucionalizado de decisão, para onde acorriam todos os interesses envolvidos. Contudo, a Comissão Especial promoveria apenas três reuniões, tendo seus trabalhos interrompidos no início de setembro, em função da crise política que culminou com o *impeachment* do presidente da República.

Essa configuração das relações Executivo-Legislativo não se repetiria no período Itamar. Voltaria-se, assim, ao mesmo padrão anterior de interação entre os dois poderes constituídos, sendo a Comissão Especial apenas um entre os vários *loci* de decisão.

Tal como Collor, o novo presidente assume sem base partidária. Diferentemente de Collor, contudo, Itamar inicia seu governo com o apoio generalizado dos partidos, já que todos

votam maciçamente pelo *impeachment* do Presidente anterior e aceitam cargos da nova administração. Diferentemente de Collor, ainda, aprende as lições do governo passado e preocupa-se, desde o início, em negociar com o Congresso. Quando o governo interino é efetivado, com a confirmação pelo Senado do impedimento do Presidente Collor, observa-se um realinhamento dos partidos na Câmara e a formação de uma oposição constituída pelo PDS (depois PPR ao juntar-se com o PDC) e parte do PFL, ligada ao líder do partido, Luiz Eduardo Magalhães. Em qualquer dos cenários, contudo, Itamar, tal como Collor, vê-se obrigado a construir maiorias no Congresso a cada votação.

O novo Presidente distribui, assim, os Ministérios por amplo espectro dos partidos, tanto os que apoiavam como os que se opunham ao governo anterior, escolhendo, em grande proporção, parlamentares para ocupar os cargos de ministros. Escolhe articuladores parlamentares competentes, senador Pedro Simon (PMDB-RS) e Deputado Roberto Freire (PPS-PE), este último selecionado em função de suas inegáveis qualidades pessoais de negociador, com

<sup>18</sup> - Esta Comissão foi instalada, originalmente, quando do envio do "Emendão" ao Congresso Nacional (PEC 55/91). Em função de sucessivos arranjos regimentais, esta mesma Comissão continuou a funcionar, como a Comissão Mista da PEC 48/91 até o término de seus trabalhos, com a aprovação do IPMF, em 10/03/93.

amplo trânsito no Congresso Nacional, apesar de liderar um pequeno partido de oposição radical.

A equipe econômica, que volta a dividir-se entre os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, preocupa-se, desde o início, em negociar com o Congresso. Efetivamente, se não se reproduz no âmbito dos ministérios da área econômica o amplo fórum de negociações representado pela Comissão Especial da Câmara no final do Governo Collor, essa função é de certa forma aí cumprida sob o comando dos ministros Krause e Haddad, que negociam com todos os atores estratégicos, parlamentares e não parlamentares, inclusive governadores, sindicalistas e empresários.

A articulação política do Executivo era, assim, nessa primeira fase do governo Itamar, basicamente desempenhada pelos ministros da área econômica, já que essa função, com a extinção do cargo de Secretário de Governo, é disputada entre o ministro da Justiça, Maurício Correia e o chefe da Casa Civil, Henrique Hargreaves, cujos esforços acabam entrando em choque e muitas vezes se anulando mutuamente. A questão do articulador político do governo seria resolvida quando assume a pasta da Fazenda o senador Fernando Henrique Cardoso (PSDB-SP),

que centralizará competentemente em suas mãos essa função. Às reconhecidas características individuais de hábil articulador político, tanto dentro como fora do Congresso, somava-se o fato do novo Ministro da Fazenda ser figura de consenso entre os diversos interesses em jogo, predispondo os atores em conflito à negociação e facilitando a formação das maiorias parlamentares necessárias à apreciação das medidas do seu Plano de Ação Imediata (PAI), aí incluído o projeto de regulamentação do IPMF.

Essa última combinação das variáveis descritivas do padrão de interação Executivo-Legislativo asseguraria ao Governo Itamar Franco sucesso na construção de maiorias parlamentares, como foi o caso da aprovação do IPMF.

---

### **Do comportamento dos partidos políticos**

---

**V**ale observar, nesse ponto, que a construção de maiorias estáveis no Congresso é ainda significativamente dificultada pelo baixo grau de institucionalização dos partidos, cuja origem deve ser buscada na constituição histórica do sistema político-partidário brasileiro. Assim, adverte Diniz, contrariamente aos partidos europeus, que refletiam os impulsos da sociedade,

canalizando os principais interesses em conflito, os partidos brasileiros, ao longo da história política do país.

*"Criados por iniciativa do governo central, tendo em vista garantir-lhe condições de legitimidade, ou refletindo decisões das elites políticas, para acomodar dissidências internas, (...) alternaram-se nos vários sistemas partidários que marcaram as distintas fases da história política do país, sem jamais alcançarem um grau razoável de enraizamento social e de consolidação ao longo do tempo. Ao contrário, a instabilidade dos sistemas partidários transformou-se num traço marcante do sistema político brasileiro, traduzindo-se por mudanças bruscas como a extinção de partidos em vias de consolidação e a criação de novas configurações partidárias sob o impacto de crises políticas de diferentes tipos" (Diniz, 1989, p.326).*

Desta forma, continua Diniz, enquanto a crise da República oligárquica fez-se acompanhar da extinção dos partidos republicanos de base estadual, o quadro partidário do governo democrático de 1945 foi estruturado por Vargas e pelas elites oposicionistas. O longo período autoritário pós-64 é marcado pelas constantes reestruturações da legislação eleitoral e partidária, ao sabor

dos interesses e conveniências da elite autoritária. Deste modo, a forte tradição intervencionista do Estado e o caráter elitista e artificial do processo de formação dos partidos transformou-se num dos principais entraves a sua institucionalização. Os partidos políticos, portanto, não chegam a se constituir em reais parceiros do Executivo na arte de governar, não conseguem cumprir sua função democrática de agregar, selecionar e canalizar os interesses da sociedade, não se sentem obrigados a prestar contas de suas ações e escolhas ao eleitorado, e nem são capazes de tomar a iniciativa de propor políticas alternativas àquelas propostas pelo Executivo.

Observe-se, ainda, que a dificultar as negociações entre o governo e as oposições está a questão do constrangimento do comportamento dos parlamentares mediante interesses eleitorais, questão especialmente relevante nas novas democracias frente ao imperativo do ajuste econômico e dos custos sociais que lhe são inerentes. Esses constrangimentos eleitorais afetam o comportamento tanto dos partidos governistas como dos de oposição e manifestam-se especialmente em anos eleitorais. Como exemplo, cita-se as MP's 154 e 168, espinha dorsal do Plano Collor I, relativas, respectivamente, à política salarial e à política monetária. O PMDB e o PSDB, embora apoiem

o plano governamental, de uma maneira geral, concentram-se, em sua barganha com o governo, em alguns poucos pontos que afetam diretamente os pequenos poupadores e os assalariados, especialmente os de baixa renda: a periodicidade da indexação dos salários e os extratos de renda a serem indexados (MP 154), os limites dos saques imediatos das cadernetas de poupança e o prazo de devolução dos valores bloqueados (MP 168). Quanto aos partidos governistas, é exemplar o episódio de votação do Projeto de Lei do Congresso nº 5.340/90, que adota a indexação salarial até 10 salários mínimos, acima dos quais valeria a livre negociação. O projeto é aprovado na Câmara e no Senado, cabendo, ao governo, em ano eleitoral, o ônus político de vetar a lei salarial. Os sindicatos articulam-se no Congresso com os partidos de oposição para derrubar o veto presidencial. A dois meses das eleições<sup>19</sup>, as bases governistas dividem-se. No final, a Câmara vota pela derrubada do veto, contando para isso com votos governistas enquanto, menos de um mês depois, o Senado mantém o veto presidencial, por uma diferença de quatro votos<sup>20</sup>. Dessa forma, todos parecem

satisfeitos: a oposição marcou sua posição em favor dos assalariados e o governo conseguiu manter sua política salarial intacta sem que seus aliados se comprometessem individualmente.

Finalmente, mas não menos importante, a dificuldade dos governantes em negociar com as oposições esbarra na segmentação do comportamento dos partidos dentro do Congresso. Assim, os partidos radicais de esquerda mostram-se menos abertos às negociações pluralistas, apegados que são a princípios mais propriamente ideológicos (aproximando-se da arena redistributiva de Lowi), enquanto os partidos conservadores (chamados governistas no Governo Collor) não se furtam à negociação, desde que estejam implícitos, entre os termos da barganha, a troca de favores e prebendas (a aproximando-se da arena distributiva). Fica para os partidos do centro do espectro ideológico, especialmente o PMDB e o PSDB, as negociações mais propriamente pluralistas (aproximando-se da arena regulatória), desejáveis estas nas relações democráticas entre o Executivo e o Legislativo, já que propiciariam coalizões estáveis<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> - Trata-se de eleições para deputado federal e um terço (1/3) dos senadores.

<sup>20</sup> - Note-se que, constitucionalmente, a derrubada do veto presidencial exige votação secreta e quórum de três quintos (3/5) dos membros do Congresso.

<sup>21</sup> - Para uma descrição e análise das arenas de tomada de decisão distributivas, regulatórias e redistributivas ver o clássico trabalho de Theodore Lowi, *American Business, Public Policy, Case-Studies, and Policy Theory*, 1963.

---

## Conclusões

---

○ presente estudo preocupou-se em fornecer subsídios à reflexão em torno da governabilidade das novas democracias, a partir do estudo da atual configuração político-institucional do país, enfatizando a relação entre os poderes constituídos e sua interação com os interesses sociais, através dos estudos de caso de duas políticas governamentais: a política salarial e a política fiscal e tributária dos Governos Collor e Itamar. A análise da política salarial permitiu identificar dois padrões básicos de interação entre o Executivo e o Legislativo: um de composição, onde as lideranças políticas governistas e de oposição chegam a um entendimento sobre os pontos em conflito e outro, de confronto, com a radicalização do processo de negociação. A análise da estrutura decisória da política fiscal e tributária mostrou complexidade bem maior: tanto pelo número de atores estratégicos, bem mais ampliado, como pela interação entre estes e os poderes constituídos, onde agora se destaca a atuação do Judiciário, para não mencionar a marcante interveniência dos governadores de estado. Identificam-se, assim, dois padrões de interação entre os atores públicos e privados. O

primeiro, compreende as interações envolvendo mais estritamente o Executivo e o Legislativo, com as mencionadas interferências do Judiciário e dos governadores. O segundo padrão tem caráter reativo, referindo-se às ações da sociedade contra as medidas do Executivo, diretamente ou via Legislativo, ou ainda através de recurso ao Judiciário.

Identificaram-se quatro variáveis explicativas do padrão de interação Executivo-Legislativo, cuja delicada combinação explicaria o bom termo das decisões ou, ao contrário, a paralisia decisória: (i) características da equipe econômica (flexibilidade e liderança); (ii) características da liderança parlamentar do governo (fragmentação, trânsito entre partidos, capacidade de negociação, exercício de liderança); (iii) características de liderança do articulador político do governo (trânsito entre partidos, capacidade de negociação, exercício de liderança); (iv) configuração e alinhamento dos partidos no Legislativo.

Há indicações de que os grupos sociais recorrem com maior frequência ao poder Judiciário do que ao Legislativo para se defender das medidas governamentais. O Judiciário aparece claramente como importante parceiro do processo decisório, extrapolando seu papel tradicional de árbitro

dos interesses em jogo, na medida mesma em que serve de recurso de poder dos atores insatisfeitos, mediante ações ajuizadas durante o processo de tomada de decisão (cf. os casos do confisco dos ativos financeiros - Plano Collor I, da criação da TR - Plano Collor II, da Lei 8.200 e do FINSOCIAL). Chega a se estabelecer a prática de ministros de Estado dirigirem-se às instâncias, tanto regionais como superiores, do Judiciário solicitando moderação na concessão de liminares, já que a avalanche dessas concessões às empresas e indivíduos inviabilizaria a execução de programas e metas do governo. Chega-se a falar em jurisdicionalização da política, pela politização das instâncias superiores do Judiciário, ou seja, essas instâncias estão sendo chamadas por atores estratégicos a se pronunciar sobre matéria de conteúdo mais propriamente político e não estritamente legal. Há, portanto, aparentemente, um transbordamento do Judiciário em relação a suas funções tradicionais, a requerer a atenção e análise dos pesquisadores e analistas políticos.

A interveniência dos governadores no padrão de interação Executivo-Legislativo ocorre em via de mão dupla. Assim, se por um lado influenciam as decisões federais, acionando suas bancadas no Congresso, em atendimento ou não a solicitações do

governo, por outro, o fazem dirigindo-se diretamente ao Executivo ou se utilizando da intermediação do CONFAZ. Um exemplo são as recorrentes barganhas do Executivo para aprovar o Emendão, a Reforma Tributária de Emergência de 1991 e o IPMF em troca dos termos da rolagem da dívida dos estados e municípios. Outro exemplo seria a resistência dos governadores em aceitar qualquer mudança na distribuição dos encargos entre União, estados e municípios, valendo-se para isso de sua comunicação direta com o Presidente da República e/ou com sua equipe econômica ou, ainda, das negociações no âmbito do CONFAZ. A presença, atuação e intervenção dos governadores no processo decisório é de tal forma intensa, que autoriza considerá-los como quarto poder da República.

Das duas legislaturas do período em análise, conclui-se que a segunda propiciaria, teoricamente, melhores condições para a construção de maiorias estáveis e o entendimento entre governo e oposições, já que se constituiu o Bloco Parlamentar, se reduziu o número de cadeiras do PSDB e se enxugou os quadros conservadores do PMDB, conferindo-lhe um perfil mais homogêneo. Levar as decisões a bom termo, dessa forma, passaria a depender das negociações entre o Bloco governista e o PMDB-PSDB. Contudo,

tanto numa legislatura como na outra, e tanto um Presidente da República como o outro tiveram dificuldades em consolidar uma base parlamentar que lhes garantisse resultados favoráveis nas votações. De fato, tanto Collor como Itamar chegam à Presidência sem apoio partidário, o primeiro conseguindo formar uma base governista de sustentação que exige cargos, trocas e benesses, enquanto o segundo recorre a amplas coalizões, ambas as estratégias resultando em maiorias instáveis. Ainda a contribuir para a dificuldade da construção de maiorias estáveis no Congresso Nacional está o baixo grau de institucionalização dos partidos, cuja origem deve ser buscada na constituição histórica do sistema político-partidário, aí incluída a recente experiência autoritária. Assim, a tradição intervencionista do Estado, como forma de sua legitimação, e o caráter elitista artificial do processo de formação dos partidos tornaram-se um dos principais entraves a sua institucionalização. Os partidos não chegam, assim, a se constituir em reais parceiros do Executivo na arte de governar, não cumprem sua função democrática de agregar interesses da sociedade, não se sentem responsáveis perante o eleitorado e nem são capazes de tomar a iniciativa de propor políticas necessárias ao reordenamento sócio-econômico do país no momento da transição

democrática. Agravando essa situação, cita-se a questão do constrangimento do comportamento dos parlamentares mediante interesses eleitorais, especialmente relevante nas novas democracias frente ao imperativo do ajuste econômico e dos custos sociais que lhe são inerentes (cf. o caso da devolução dos valores bloqueados das cadernetas de poupança e o prazo para a devolução dos cruzados retidos (MP 168), a questão da periodicidade da indexação dos salários e dos estratos de renda a serem indexados (MP 154) - Plano Collor I - e o episódio da derrubada do veto presidencial na Câmara à Lei Salarial do Congresso, nº 5.340/90, quando fica claro que os partidos governistas votam contra o Executivo). Finalmente, mas não menos importante, menciona-se a segmentação do comportamento partidário dentro do Congresso Nacional: os partidos radicais de esquerda mostram-se menos abertos às negociações pluralistas, apegados que são a princípios mais propriamente ideológicos (aproximando-se da arena redistributiva de Lowi); os partidos conservadores (chamados governistas no governo Collor) não se furtam à negociação desde que estejam implícitos, entre os termos da barganha, a troca de favores e prebendas (aproximando-se da arena distributiva); os partidos do centro do espectro ideológico,

especialmente o PMDB e o PSDB, negociam de forma mais propriamente pluralista (aproximando-se da arena regulatória). Como se sabe, as negociações do tipo pluralista são as adequadas nas relações democráticas entre o Executivo e o Legislativo, já que propiciariam coalizões estáveis. A construção de maiorias estáveis no Parlamento, essencial para a recuperação da capacidade de governar, é, portanto, nesse cenário político-partidário, de difícil consecução.

Em vista das considerações acima, as características da liderança e do articulador político do Executivo, somadas à flexibilidade ou inflexibilidade da equipe econômica, tornam-se variáveis de grande importância para a construção bem sucedida de maiorias a cada votação. Se se acrescenta à delicada combinação dessas variáveis as interveniências do Judiciário e dos governadores pode-se compreender a grande dificuldade em se obter decisões coerentes que componham uma política governamental. Pode-se compreender, ainda, em um quadro de baixa institucionalização das instituições governamentais e de oposição, característico dos países em transição para a democracia, as dificuldades de se fazer governo.

## Referências Bibliográficas

- ABRANCHES, S. (1978), *The Divided Leviathan: State Economic Policy Formation in Authoritarian Brazil*, Tese de doutorado, Cornell University.
- CASTRO SANTOS, M. H. (1993), *Política e Políticas de uma Energia Alternativa: O Caso do Proálcool*, Rio de Janeiro, ANPOCS/NOTRYA.
- \_\_\_\_\_. (1989), "Avaliação Político-Institucional do Proálcool: Grupos de Interesse e Conflito Interburocrático", *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 1, v. 1, junho.
- CASTRO SANTOS, M.H., RUA, G. e COSTA FILHO, C. R. P. (1992), "A política Salarial no Governo Collor: Padrões de Negociação Executivo-Legislativo", *Agenda de Políticas Públicas*, n. 1, Rio de Janeiro, IUPERJ.
- CASTRO SANTOS, M. H., RUA, G. e MACHADO, E. M. (1993), "Interesses Sociais e Poderes Constituídos na Política Fiscal e Tributária dos Governos Collor e Itamar Franco: Padrões de Interação, Conflitos e Barganhas", Brasília, mimeo.

- DINIZ, E. (1989), "Crise Política, Eleições e Dinâmica Partidária no Brasil: Um Balanço Histórico", *Dados*, n. 3, v. 32.
- DINIZ, E. e BOSCHI, R. (1978), *Empresariado Nacional e Estado no Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. Forense-Universitária.
- EASTON, D. (1968), *Uma Teoria de Análise Política*, Rio de Janeiro: Zahar Ed.
- GUIMARÃES, C. e VIANNA, M. L. T. W. (1983), "Autoritarismo, Planejamento e Formas de Centralização Decisória: Os Casos do Conselho Monetário Nacional e do Conselho de Desenvolvimento Econômico". trabalho apresentado ao VII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Águas de São Pedro, SP, Outubro, 26-29.
- HABERMAS, J. (1987), "Problemas de Legitimación en el Capitalismo Avanzado" em T. MacCarthy (ed.), *La Teoría Crítica*. Madrid: Editorial Tecnos.
- HUNTINGTON, S. (1968), *Political Order in Changing Societies*. New Haven and London: Yale University Press.
- \_\_\_\_\_. (1975), *The Crisis of Democracy*. New York: New York Un. Press.
- LINDBLOM, C.E. (1981), *O Processo de Decisão Política. Brasília: Universidade de Brasília*.
- LOWI, T. J. (1963), "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory", em *American Business and Public Policy: The Politics of Foreign Trade*, Atherton Press, New York.
- MARTINS, L. (1985), *Estado Capitalista e Democracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra.
- MOREIRA ALVES, M. H. (1984), *Estado e Oposição no Brasil: 1964/1984*. Petrópolis: Ed. Vozes.
- O'CONNOR, J. (1973), *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin Press.
- O'DONNELL, G. (1979), "Notas para el estudio de procesos de democratización a partir del Estado Burocrático-Autoritario". Estudios CEDES, Buenos Aires, documento de trabalho, v. 2, n. 5.
- O'DONNELL, G. e SCHMITTER, P. (1974), "Work Plan for the Study of Public Policy in Latin America". mimeo.

OSLACK, O. e O'DONNELL, G. (1976), *Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación*. Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado e Sociedad. Documento CEDES/G. E. CLACSO, n. 4.

PAIXÃO, A. L. e CASTRO SANTOS, M. H. (1988), "O Álcool Combustível e a Pecuária de Corte: fragmentação e Porosidade no Estado Burocrático-Autoritário", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 3, n. 7, junho.

REIS, F. W. (1977), "Política e Políticas: a ciência política e o estudo de políticas". *Cadernos DCP*, n. 4, agosto.

especial énfasis en las relaciones Ejecutivo-Legislativo y sus interacciones con los grupos sociales. El importante rol del Judiciario y de los gobernadores estatales es perfectamente reconocido, así como lo es la importancia crucial del comportamiento de los partidos en el Congreso. A través de la identificación y análisis de los tipos de relaciones entre los mencionados actores, así como de las variables que los explican, las autoras esperan contribuir al debate sobre gobernabilidad en sociedades democráticas en transición.

#### Abstract

GOVERNABILITY AND THE EXECUTIVE-LEGISLATIVE RELATIONS: AN AGENDA FOR DISCUSSION

Through the comparative analysis of two case-studies - the wage and fiscal policies during the Collor and the Itamar Franco administrations - this study aims to unveil the broad characteristics of the process of decision-making in democratic Brazil, with especial emphasis in the Executive-Legislative relations and their interactions with the social interests. The important role of the Judiciary and of the state governors are well acknowledged, and the crucial importance of the parties behaviour in Congress is highlighted. Through the

#### Resumen

GOVERNABILIDAD Y LA RELACIÓN ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO: UNA AGENDA PRELIMINAR

A través del análisis comparado de los estudios de caso - las políticas de ingreso y fiscal en los gobiernos Collor y Itamar Franco - este estudio pretende desnudar las características generales del proceso de tomada de decisión en el Brasil democrático, con

identification and analysis of patterns of relations among the cited actors as well as explaining variables of those patterns the authors hope to contribute to the debate over governability in transitional democratic societies.

---

A primeira versão deste trabalho foi apresentada no XVII Encontro Anual da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Caxambú, MG, de 22 a 25 de outubro de 1993.

Maria Helena Castro Santos e Érica Máximo Machado são técnicas da Diretoria de Estudos e Pesquisas da ENAP.

Maria das Graças Rua é professora da Universidade de Brasília.

---