

países acordaram dali em diante, não só pelo afastamento na questão da luta contra o "cân-  
do mal" mas também por incidentes posteriores específicos, que incluíram sobretaxas à im-  
portação de produtos siderúrgicos brasileiros, ampliação de subsídios agrícolas nos Estados  
Unidos e até mesmo o vazamento de uma conversa particular de FHC com seu colega me-  
xicano Vicente Fox, em que o brasileiro criticava a falta de solidariedade continental do  
governo de W. Bush.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DANESE, Sérgio. *Diplomacia Presidencial*. Rio de Janeiro, Topbooks, p. 31, 1999.
- GUILHON de Albuquerque, José Augusto. *A Política Externa do Governo Fernando Henrique*. Mimeo, junho de 2001.
- LAFER, Celso. "Brazilian International Identity and Foreign Policy: Past, Present, and Future", in *Dedalus*, 129, p. 207-238, Spring 2000.
- NATIONAL Opinion Research Center at The University of Chicago. *A Public Opinion Poll on Brazil's Image in the USA*. Mimeo, April 2000.
- TOLEDO, Roberto Pompeu de. *O Presidente Segundo o Sociólogo*. São Paulo: Companhia das Letras, p.87, 1998.
- VALENZUELA, Arturo. "Brasil cresce em importância para os EUA", in *Valor*, p. F-11, 11/7/2001.

## RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO

HELENA CHAGAS

## "A ERA DOS TRÊS QUINTOS"

Quando cruzavam, diversas vezes ao dia, os 100 metros que separam o Palácio do Planalto do prédio do Congresso, líderes tucanos cunharam uma expressão que dá o tom do que foram as relações entre Executivo e Legislativo no governo Fernando Henrique Cardoso: "a era dos três quintos".

Tudo foi feito em nome da necessidade de assegurar ao governo o apoio de pelo menos 308 deputados e 49 senadores, o equivalente a três quintos da Câmara e do Senado, número exigido para aprovar emendas constitucionais. Primeiro, para implantar as reformas da economia e do Estado. Depois, a reeleição. Mais adiante, para aprovar ajustes fiscais destinados a manter a estabilidade econômica e política em meio aos vendavais das crises internacionais. Por fim, para evitar comissões de inquérito e outras tentativas da oposição de levar integrantes do governo ao banco dos réus no Congresso.

Para frustração de amigos e auxiliares mais próximos, Fernando Henrique jamais se livrou do jugo dos três quintos ao longo de seus dois mandatos.

Eleito no rastro do sucesso do real, sob a bandeira da estabilização, da modernização da economia e das reformas do Estado, Fernando Henrique buscou o apoio de uma aliança de centro-direita, que teve como encrião a coligação PSDB-PFL-PTB, com a qual se elegeu, e foi logo ampliada com a participação do PMDB e do PPB. Com isso, garantiu a maioria.

Mantendo azetado esse "rolo compressor" — denominação que se dá no Congresso a uma base parlamentar que tudo pode —, Fernando Henrique conseguiu alterar o capítulo da Ordem Econômica da Constituição, acabando com limitações a investimentos estrangeiros, mudando o conceito de empresa nacional e quebrando o monopólio estatal do petróleo e das teleco-

municações. Deu impulso às privatizações. Aprovou as reformas da Previdência e da Administração, ainda que com texto final muito aquém do que desejava o Executivo. E votou leis regulamentando tudo isso.

Foi também a maioria de quase 60% dos votos do Legislativo que criou condições para que se tornasse o primeiro presidente reeleito da história do País, aprovando, em janeiro de 1997, a inédita emenda da reeleição na Câmara. Exatamente dois anos depois, Fernando Henrique lá estaria para prestar novo juramento no Congresso e iniciar o segundo mandato.

Essa opção pelos três quintos, porém, teve alto custo. Para manter coesa base tão heterogênea, permeada por interesses diversos e eleita sob as regras de um sistema político que estimula comportamentos individuais orientados pelo paróquialismo, Fernando Henrique fez concessões e envolveu-se em uma rede de conexões políticas que acabou por imobilizar o governo em diversas ocasiões. Cedeu por vezes ao fisiologismo, cultivou o clientelismo, alimentou e realimentou um sistema partidário e eleitoral desgastado e cheio de vícios. Perdeu, com isso, a chance de aprovar aquela que, para muitos, seria a mais importante das reformas e a única capaz de mudar a forma pela qual se operou em todas as outras: a reforma do sistema político.

A coexistência de partidos fracos na arena eleitoral — em que se vota basicamente em nomes e não em siglas — e, de certa forma, fortes dentro do Congresso — a ponto de serem responsáveis por aquilo que se convencionou chamar "governabilidade" — foi o pano de fundo do cenário em que Fernando Henrique Cardoso operou politicamente. Porém, se o sistema eleitoral (voto proporcional com lista aberta e pouco peso dos partidos na eleição) representa estímulo para que o parlamentar adote posições independentes e individuais, desvinculadas de orientação partidária, ele também oferece instrumentos para que seu comportamento seja predominantemente orientado pela capacidade do Executivo — e dos líderes partidários que agem em seu nome — de oferecer benefícios e vantagens políticas e eleitorais.

Nesse ponto, portanto, em nada Fernando Henrique inovou. Assim como já ocorria em governos anteriores — notadamente no governo Sarney, o primeiro depois da redemocratização do País —, o padrão da relação entre Executivo e Legislativo continuou sendo ditado por regras básicas, que mantêm o controle da pauta e do comportamento de boa parte do Congresso

nas mãos do Palácio do Planalto. A centralização da distribuição de recursos orçamentários pelo Executivo e o poder de nomeação para cargos federais fazem parte desse instrumental.

A lógica da caneta e do Diário Oficial esteve presente durante quase todo o tempo. Apesar das negativas do governo e de seus líderes — que tentavam manter as aparências — e do discurso antifisiologismo do sociólogo Fernando Henrique —, os deputados que mais votaram com o Executivo foram os que conseguiram ver executado maior número de suas emendas individuais ao Orçamento da União; bem como os cargos federais de maior importância na administração foram distribuídos entre os principais aliados.

Terá, porém, somente a lógica das emendas orçamentárias e das vantagens concedidas a parlamentares da base assegurado a estabilidade política do governo Fernando Henrique? Seria simplista reduzir tudo a isso. Além do tomá-lá-dá-cá dos favores, outros fatores situados no plano político e institucional foram decisivos para o sucesso legislativo do governo. Do presidencialismo brasileiro — que mistura um presidente eleito pelo voto direto da maioria, de forma quase plebiscitária, a um sistema partidário fortemente fragmentado — emerge um presidente da República pronto a usar, em toda a sua extensão, os amplos poderes que lhe dá a Constituição de legislar e controlar a pauta do Congresso. Quem pode baixar medidas provisórias (apenas no penúltimo ano de seu mandato Fernando Henrique concordou em abrir mão de parte do poder de editá-las e reeditá-las) não costuma se apertar quando precisa colocar uma lei em vigor. Quem tem iniciativa de propor leis e determinar que sejam apreciadas em regime de urgência também já tem meio caminho andado. Sem dúvida, esses poderes são excessivos para qualquer ocupante do Planalto, seja ele Fernando Henrique Cardoso ou não.

Do outro lado, há uma multiplicidade de partidos sem alternativas programáticas, compondo um Congresso sem grandes recursos (ou interesse) para assumir a iniciativa da formulação legislativa, contentando-se, na maioria das vezes, em aprovar ou não as propostas do governo. Houve ocasiões em que o Legislativo disse "não" e forçou o Executivo a mudar de planos, em certos momentos frustrando expectativas, em outros corrigindo rumos de forma positiva. Mas raras foram as oportunidades em que o Congresso liderou o processo legislativo, exercendo papel mais propositivo.

É preciso ainda passar ao campo da conjuntura política para se explicar a complexidade das relações do governo Fernando Henrique com o Legislativo. Houve momentos em que as coisas mudaram, e não porque se tenha esgotado o bafim das emendas e dos cargos federais. O grau de fidelidade da base parlamentar variou também na órbita de fatores como a popularidade do governo, que oscilou a partir do segundo mandato, a proximidade das eleições e, inevitavelmente, aquele conhecido furo que leva os políticos a fugir de situações em que possam ser responsabilizados por crises.

A partir da crise cambial de janeiro de 1999, a popularidade presidencial começa a declinar, passa por altos e baixos, e a crise econômica e política bate as portas do Planalto. Seu poder de convencimento fica sensivelmente reduzido. Ainda assim, o medo da debacle ainda faz o governo aprovar, no primeiro ano do segundo mandato, partes da reforma da Previdência e a Lei de Responsabilidade Fiscal, consolidando a política de controle das contas públicas. Daí em diante, passa a ser nítida a desagregação das forças que formavam sua aliança de sustentação. Tudo fica mais difícil e caro.

Mas a tão anunciada implosão da base parlamentar governista, por conta de projetos políticos diversos para 2002, não veio a galope como se previa. Na reta final do governo Fernando Henrique, o próprio Legislativo vive grave crise de credibilidade, no rastro de sucessivos episódios que levam à cassação e à renúncia de senadores, à exposição de acusações envolvendo os dois principais caciques da base aliada (Antônio Carlos Magalhães e Jader Barbalho) e até ao indiciamento do presidente do Senado em inquérito criminal por corrupção.

Razão suficiente para pensar se Fernando Henrique, além de politicamente habilidoso — pois conseguiu manter coesa por quase sete anos uma base parlamentar heterogênea e aprovar a maioria dos projetos de seu interesse —, seria também um homem de sorte. Não fosse o enfraquecimento do Congresso no apagar das luzes de seu segundo mandato — e, para esse tipo de crise, o Executivo pouco contribuiu — ficaria difícil não se enquadrar naquela velha equação que contrapõe presidente fraco a Congresso forte em fim de governo. Às voltas com impopularidade, crises internas e circunstâncias externas adversas que tiveram forte impacto na economia, o governo estaria obrigado a ceder cada vez mais a exigências de sua base e às manhas do Legislativo, não fosse o enfraquecimento desse poder perante a opinião pública. De certa forma, os escândalos

envolvendo parlamentares e a crise do Congresso serviram como uma espécie de cortina de fumaça, encobrindo a deterioração da argamassa que dava solidez à base de sustentação do governo enquanto nasciam projetos políticos e expectativas de poder fora dessa aliança.

#### A SITUAÇÃO PRÉ-FHC E A ALIANÇA NECESSÁRIA

Candidato da coligação PSDB-PFL-PTB, Fernando Henrique Cardoso foi eleito presidente da República em primeiro turno, em outubro de 1994, com exatos 34.377.198 votos (54,3% dos votos válidos). Ministro de Itamar Franco, Relações Exteriores (outubro de 1992 a maio de 1993) e Fazenda (maio de 1993 a março de 1994), construiu sua candidatura junto com o Plano Real.

A aliança política da social-democracia do PSDB com o PFL liberal e privatista de Marco Maciel, Jorge Bornhausen e Luís Eduardo Magalhães já se desenhou nos bastidores em dezembro de 1993. Formalmente, os pelelistas apoiavam desdobramentos e medidas do Plano Real que precisavam de aprovação no Congresso, como o Fundo Social de Emergência. Na prática, o acordo congressual transformava-se em projeto de poder eleitoral e formava-se ali o núcleo da aliança para a sucessão de Itamar em 1994, celebrada em torno de um nome. Em questão de poucos meses, guindou o político que não tinha certeza sequer de eleger-se novamente senador por São Paulo (os bastidores contam que Fernando Henrique admitia uma candidatura a deputado federal) à cabeça da chapa presidencial.

Seu antecessor vivera, no plano das relações entre Executivo e Legislativo, aquela situação atípica de calma que se sucede às grandes tempestades. Embora visto com desconfiança pela direita e por parte da esquerda, guindado ao poder com o *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor, Itamar Franco contou, se não com o apoio, pelo menos com a tolerância de boa parte das forças políticas. Depois do ineditismo de derrubar um presidente por corrupção, era tão premente a necessidade de assegurar a normalidade institucional que o governo-tampão do mineiro refletiu, em sua composição, o mesmo consenso que afastou Collor. Recrutou boa parte de seus ministros no Congresso, teve o apoio, na Câmara, dos 108 votos do PMDB de Ulysses Guimarães, dos cerca de 40 do PSDB de Fernando Henrique e

Mário Covas, e uma oposição camarada de parte do PFL de Marco Maciel e Antônio Carlos Magalhães, que se dividiu e não deixou de lhe dar a maioria de seus 83 votos nas horas de necessidade.

Claramente, porém, não se tratava de um governo voltado para reformas que tivessem de ser negociadas com o Congresso. O foco de Itamar Franco, depois de demitir dois ministros da Fazenda e convidar para o cargo Fernando Henrique Cardoso, acabou sendo a tentativa de viabilizar um plano econômico com o objetivo de controlar a inflação herdada de Collor e antecessores. Lançado por medida provisória, o Real sequer foi votado de imediato: foi reeditado 65 vezes ao longo de seis anos e aprovado apenas em 2000, quando seus pais, Itamar Franco e Fernando Henrique, já haviam até rompido um com o outro.

Em dois anos de administração, Itamar não teve de enfrentar grandes batalhas legislativas. Escolheu líderes acima de qualquer suspeita para representá-lo — o ex-comunista Roberto Freire, na Câmara; o peemedebista autêntico Pedro Simon, no Senado — e levou em fogo brando o Congresso que acabara de fulminar seu antecessor. Até mesmo a revisão constitucional (prevista pela Carta de 1988 para cinco anos após sua promulgação) — que teria sido a oportunidade de começar a fazer as mudanças com quórum de maioria simples — resultou, em 1993, em retumbante fracasso por falta de interesse e empenho do Planalto. A mais importante proposta aprovada foi a redução do mandato presidencial de cinco para quatro anos. O resto ficou para o sucessor, porque estava claro que Itamar não se sentia seguro para mexer naquele vespeiro.

#### A QUESTÃO INSTITUCIONAL — OS PARTIDOS FRACOS ELEITORALMENTE E SUA FORÇA NO CONGRESSO

Se o resultado da última eleição é sempre fator determinante do sucesso ou do fracasso de um presidente (Bond e Fleisher, 1996), é razoável afirmar que o cenário terá mudado bastante de Itamar Franco — um vice-presidente que assumiu o cargo em razão do afastamento do titular — para Fernando Henrique, um presidente eleito pelo voto popular na onda da estabilização da economia. Ambos, o presidente fraco do mandato-tampão e o presidente forte que saiu das urnas, representam dois lados de uma mesma moeda: o sistema político consolidado pela Constituição de 1988.

Esse sistema, em uma combinação de forças aparentemente antagônicas, vem pautando a qualidade das relações entre Executivo e Legislativo, tanto no que tiveram de bem-sucedido — um saldo invejável de avanços aprovados — quanto no terreno das distorções, que abriram caminho ao fisiologismo e contribuíram para o desgaste crescente do Legislativo e dos políticos perante a opinião pública.

De um lado, há regras eleitorais e partidárias que incentivam a indisciplina partidária e os comportamentos individuais e paroquiais de parlamentares, como o sistema de eleição proporcional por lista aberta. Esse sistema eleitoral não ensaja compromissos do candidato às eleições proporcionais com o partido, que não tem qualquer controle sobre a lista dos eleitos. Ganha quem tiver mais votos e, na disputa pelo eleitorado, os companheiros de partido são tão adversários quanto os candidatos de outras legendas. Sem a mediação dos partidos — que não controlam a indicação do candidato na lista aberta — o maior compromisso do deputado é com sua base eleitoral e a perpetuação do esquema que o elegeu. O sistema eleitoral e o mecanismo de seleção dos candidatos criam incentivos para comportamento individualista e antipartidário e têm contribuído para a fraca institucionalização do sistema partidário.

De outro lado, porém, as regras internas do processo decisório no Legislativo e os poderes constitucionais do Executivo de legislar, distribuir recursos e fazer nomeações contrabalançam a tendência descentralizadora do sistema eleitoral e partidário. Se há demandas do eleitorado e compromissos locais que o parlamentar quer atender — e muitos dedicam seu mandato federal a esse trabalho de vereador — está nas mãos do governo a prerrogativa de determinar ou não seu atendimento, liberando emendas do Orçamento, usando a caneta e o Diário Oficial para fazer nomeações. O equilíbrio depende fundamentalmente da capacidade do presidente e dos líderes partidários que formam sua coalizão no Congresso de oferecer os incentivos necessários — benefícios políticos e econômicos — capazes de superar os possíveis custos pessoais de cada legislador decorrentes do voto favorável às iniciativas e preferências do Executivo, principalmente quando essas tiverem um custo eleitoral alto (Pereira, 2001).

A força dos partidos no Congresso — traduzida por seu poder de barganha junto ao Executivo — deriva mais das normas de organização interna

do Legislativo, que concentram nas mãos dos líderes partidários numerosas prerrogativas, do que propriamente das urnas, que enviaram a Brasília indivíduos que prometeram representar seus interesses, e não partidos com alternativas ou propostas consistentes. Mas os líderes podem nomear e destituir relatores de projetos, integrantes e dirigentes de comissões; incluir e retirar propostas da pauta; determinar sua tramitação em caráter de urgência; e orientar o voto da bancada em plenário, dentre outras coisas. Portanto, ao Planalto não basta negociar individualmente o voto de cada parlamentar. É preciso ter o líder — que representa aí o partido — como intermediário. É nesse momento que as legendas — frágeis e os da cadeia política, por serem distantes do eleitor e esvaziadas de propostas — tornam-se fortes. Fortes perante o Executivo e nada mais.

Diferentemente de antecessores, como Fernando Collor, Fernando Henrique foi eleito junto com um novo Congresso e uma nova safra de governadores, o que permitiu a reorganização das forças políticas para formação de sua base parlamentar. Ainda que se considere o pulverizado sistema partidário brasileiro — com regras que permitem a proliferação de pequenas legendas de aluguel e a troca indiscriminada de partidos ao sabor, às vezes, de interesses menores —, para alguns autores, os resultados das eleições legislativas de 1994 e de 1998 (coincidindo com a eleição e a reeleição de Fernando Henrique) sugerem uma lenta reorganização política. Nessas duas eleições, 18 partidos elegeram pelo menos um deputado, mas o sistema multipartidário brasileiro parece ter se estabilizado com sete partidos efetivos: PMDB, PFL, PSDB, PPB, PT, PDT e PTB. "O que realmente importa é como esses partidos funcionam dentro do Congresso [...] os partidos têm operado num *continuum* ideológico da esquerda para a direita, fazendo com que o efeito da existência de vários partidos tenha menor influência do que tem sido defendido por alguns autores" (Pereira, 2001).

Menos condescendente, e considerando que a fragmentação partidária tornou o processo político pouco inteligível para o cidadão comum, Bolívar Lamounier, porém, aponta também uma reforma partidária informal — que teria começado a ganhar corpo nos últimos anos, no rastro do estreitamento do leque ideológico pós-socialismo e das mudanças produzidas com a implantação do Plano Real e a eleição de Fernando Henrique. Cita, como exemplo, as pequenas legendas de esquerda, representando cerca de 20% do Congresso,

que — no primeiro ano do governo Fernando Henrique — rejeitaram radicalmente todas as reformas propostas. Acabaram isoladas e com poucas perspectivas de crescimento, perdendo deputados.

Durante o governo de Fernando Henrique, o sistema partidário passou a operar sob duas lógicas distintas, a ideológica, englobando o posicionamento sobre as reformas do Estado; e a do "varejo", em que se encaixam as demais questões de interesse imediato dos partidos e dos parlamentares. No plano ideológico, agrupamentos de opinião mais amplos se sobrepujaram as siglas, dividindo os parlamentares em liberais, centristas e estatistas. A fase inicial das reformas, a da quebra dos monopólios, só foi possível porque o numeroso grupo centrista, com cerca de 50% do Congresso, alinou-se ao liberal. Diante de questões mais complexas, como as reformas administrativa, da Previdência e tributária, seu comportamento foi diferente (Lamounier, 1997).

A Tabela 1 traz a distribuição partidária na Câmara dos Deputados.

Assim, a composição do Congresso sofreu pequenas modificações desde a primeira eleição de Fernando Henrique para presidente. Os maiores partidos, PMDB e PFL, mantiveram quase a mesma representação que tinham em 1990, embora o número de cadeiras de ambos fosse maior em 1982 e 1986. Os partidos de esquerda e centro-esquerda aumentaram sua representação, especialmente o PT e o PSDB. "Em termos gerais, o perfil que emergiu das eleições de 1994 e de 1998 segue praticamente o mesmo padrão, isto é, um enfraquecimento relativo dos partidos de direita em comparação com as eleições de 1990, um fortalecimento significativo dos partidos de centro e um pequeno e paulatino crescimento dos partidos de esquerda. Portanto, o principal realinhamento político que ocorreu entre as eleições de 1990 e 1994, e confirmado nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados, foi a recomposição do centro através da aliança centro-direita construída em volta do PSDB e do PFL." (Pereira, 2001).

Em um quadro de partidos fracos eleitoralmente, ainda que fortes na arena parlamentar, essa recomposição teve como carro-chefe a eleição presidencial de 1994 e o programa de estabilização econômica e de reformas proposto por Fernando Henrique. A oposição avaliou mal o Plano Real, ainda uma novidade, e contra ele investiu, sem apresentar, contudo, alternativa convincente. O contexto internacional também indicava a predominância

Tabela 1  
DISTRIBUIÇÃO PARTIDÁRIA DAS CADEIRAS  
NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (1982-1998)

Partidos	1982		1986		1990		1994		1998	
	n°	%								
PDS/PPR										
(PTR-PP/PPB)	235	49,1	33	6,8	42	8,3	52	10,1	60	11,7
PMDB	200	41,8	260	53,4	108	21,5	107	20,9	83	16,2
PDT	23	4,8	24	4,9	46	9,1	34	6,6	25	4,9
PTB	13	2,7	17	3,5	38	7,6	31	6,0	31	6,0
PT	8	1,7	16	3,3	35	7,0	49	9,6	58	11,3
PFL			118	24,2	83	16,5	89	17,3	105	20,5
PL			6	1,2	16	3,2	13	2,5	12	2,3
PCB/PPS			3	0,6	3	0,6	2	0,4	3	0,6
PDC			5	1,0	22	4,4				
PC do B			3	0,6	5	1,0	10	1,9	7	1,4
PSB			1	0,2	11	2,2	15	2,9	19	3,7
PSC			1	0,2	6	1,2	3	0,6	2	0,4
PRN					40	8,0	1	0,2		
PSDB					38	7,6	62	12,1	99	19,3
PRS					4	0,8				
PTR/PP					2	0,4	36	7,0		
PST					2	0,4			1	0,2
PMAN					1	0,2	4	0,8	2	0,4
PSD					1	0,2	3	0,6	3	0,6
PV							1	0,2	1	0,2
PRP							1	0,2		
PSL									1	0,2
PRONA									1	0,2
Total	479	100,0	487	100,0	503	100,0	513	100,0	513	100,0

Fonte: Pereira, 2001.

do chamado discurso neoliberal, do reconhecimento da globalização como algo inevitável e de um estado de espírito que, no Brasil, seus opositores denominaram de "pensamento único".

Resultou disso uma espécie de agenda única, aquela proposta pelo candidato do *status quo* à presidência, e um Congresso sem vontade ou forças para sugerir outra. Não saiu, do debate da campanha eleitoral de 1994, uma alternativa consistente de projeto para o País que pudesse fazer frente ao Real ou aglutinar em torno de si uma oposição ativa para os anos seguintes. O PT de Luiz Inácio Lula da Silva não foi capaz de convencer o eleitorado de que sua eleição não significaria a volta da inflação no dia seguinte e nem apresentar atrativo maior do que a estabilização da economia.

#### COMPONDO A MAIORIA

Ainda assim, a coalizão inicial (PSDB-PEL-PTB) de 1994, com 182 cadeiras na Câmara (35,4%), não garantia a Fernando Henrique a maioria absoluta e nem o quórum qualificado para emendas constitucionais. Foi ao centro, com o PMDB (107 deputados), e à direita, com o PPB (52 deputados), que o presidente resolveu, logo nos primeiros meses de mandato, ampliar sua aliança. Para alcançar a folgada maioria de 66,4% (em 1995) e de 73,7% (em 1998) da Câmara, com as mesmas forças, Fernando Henrique conquistou o apoio desses partidos. Esse entendimento deu-se muito mais em torno de ministérios, cargos e outras concessões do que em acordos programáticos envolvendo ações de governo.

A aliança de centro-direita de Fernando Henrique foi a aliança possível, justificam os tucanos. Há quem afirme que a recusa do PT e de outros setores de oposição — procurados ainda durante o governo Itamar Franco e depois da eleição de 1994 — em participar desse projeto terá jogado o presidente definitivamente nos braços dos liberais. É certo que Fernando Henrique procurou os opositoristas por diversas vezes. Chegou a ter pelo menos três conversas com Lula. Mas nunca, segundo o relato de seus interlocutores, com qualquer intenção de rever políticas e rumos do governo em nome de uma parceria à esquerda. Sua opção por uma política econômica ortodoxa, consubstanciada na escolha do ministro Pedro Malan para a Fazenda, por

exemplo, sempre esteve muito clara. Fernando Henrique nunca pensou em mudar de parceiro.

No fragmentado PMDB, que emergiu da derrota de Orestes Quércia em 1994, Fernando Henrique tratou de tirar partido da divisão e isolar as forças opositoras: o próprio Quércia, o presidente da legenda Paes de Andrade e, mais tarde, o ex-presidente Itamar Franco. Premiou o grupo que acabou por se denominar governista, integrado por antigos caciques de estados dependentes do governo federal e por estrelas emergentes do Legislativo. Fez política de governadores, assegurando apoios como os de Antônio Brito (RS) e Jarbas Vasconcelos (PE). Formou-se, então, um núcleo que passou a controlar cerca de 60 dos votos do partido no parlamento: políticos que passaram por ministérios, como Iris Rezende, Renan Calheiros e Eliseu Padilha, líderes e dirigentes do Congresso afinados com a nova ordem, como Michel Temer (líder do PMDB na Câmara e, depois, presidente da Casa) e Jader Barbalho (líder e presidente do Senado), dentre outros.

Com isso, algumas áreas, como a dos Transportes, viraram território peemedebista (ver capítulo sobre transportes). Essa pasta foi entregue ao PMDB em um esquema de "porteira fechada" (levaram não só o Ministério, mas boa parte dos cargos do setor, incluindo DNER federal e representações regionais), em uma clara sinalização de manutenção de esquemas de viés nitidamente clientelista. Parte da área do desenvolvimento regional também foi mantida sob forte influência peemedebista. A Sudam, por exemplo, teve suas diretorias nomeadas por políticos como Jader Barbalho; o ex-presidente José Sarney; e outros peemedebistas ligados à região Norte.

É bem provável que Fernando Henrique tenha se arrependido mais tarde, quando teve de extinguir o DNER, a Sudam e a Sudene por conta dos sucessivos casos de corrupção em seus quadros. Mas graças a essas concessões assegurou o apoio do PMDB nos momentos mais cruciais.

No PPB — menos fundamental do que o PMDB, mas também importante para se alcançar o quórum das reformas — o expediente foi o mesmo. Fernando Henrique fez acordo com o partido do antigo adversário Paulo Maluf, fortalecendo a ala ligada ao deputado Francisco Dornelles (RJ), que sempre se chocou com o malufismo. Dornelles foi, ele próprio, ministro da Indústria e Comércio no primeiro mandato, e do Trabalho no segundo.

Embora tenha mantido cargos-chaves do primeiro escalão de seu governo nas mãos de tucanos ou de integrantes da chamada "quota pessoal" — dos Ministérios da Fazenda, Saúde e Educação nunca abriu mão —, Fernando Henrique teve na Esplanada uma "tropa de choque" oriunda dos partidos aliados e atuante no Congresso. A cada votação importante, Eliseu Padilha, Francisco Dornelles, Iris Rezende, Reinhold Stephanes, Waldeck Ornelas, Fernando Bezerra, Luiz Carlos Santos, Sarney Filho e outros (todos eles detentores de mandato parlamentar) aterrissavam no Legislativo para cabalar votos, atendendo a pedidos e ouvindo reclamações. Por vezes, eram negociações envolvendo *lobbies* de setores diversos, como as dívidas da poderosa bancada ruralista. Em outras, cenas de fisiologismo individual explícito. Durante esse período, que se estendeu do início do primeiro mandato até quase o final do segundo, essa foi a forma de controlar as bancadas governistas voto a voto.

O presidente da República chegou a explicitar essa relação entre ministérios e votos no Congresso ao dar posse à nova equipe depois da reeleição, em 1º de janeiro de 1999. Em entrevista, afirmou que "político sonha de olhos abertos" e deixou claro não ter montado o Ministério de seus sonhos, mas sim aquele que foi possível diante da necessidade imediata de aprovar o ajuste fiscal no Congresso.

#### FHC USA AS ARMAS QUE TEM: MEDIDAS PROVISÓRIAS E PROCESSO LEGISLATIVO

Fernando Henrique foi acusado seguidas vezes pela oposição de autoritarismo nas relações com o Legislativo. "O governo Fernando Henrique tem desprezado a democracia", atacava o deputado Aloizio Mercadante em artigo publicado em *O Globo* (p. 7, 14/2/2001). O deputado citava o número de projetos de iniciativa do Planalto aprovados e de medidas provisórias baixadas pelo governo. De 1995 a 2001, 82 dos projetos aprovados pelo Congresso foram de iniciativa do Executivo. Até maio de 2001, o Planalto editou 236 medidas provisórias originárias e reeditou nada menos do que 2.346 outras. Destas, apenas 167 foram convertidas em lei, ou seja, votadas pelo Congresso.

Sem levar em conta as reedições e considerando-se apenas as convertidas em lei, o governo alcançou, entre 1995 e 1997, a alta média de 3,5 medidas provisórias ao mês. A grande maioria trata de temas da área econômica (55,46%), seguindo-se as que regulam assuntos administrativos (36,7%) (Pereira, 2001).

A Tabela 2 permite comparar o número de medidas provisórias editadas desde o governo Sarney até maio de 2001.

Tabela 2  
MEDIDAS PROVISÓRIAS EDITADAS OU  
REEDITADAS ATÉ 16 DE MAIO DE 2001

Governo	Sarney	Collor	Itamar
Originárias	125	87	141
Reeditadas	22	73	364
Convertidas	109	66	121
Revogadas	2	5	5
Sem eficácia	5	5	15
Rejeitadas	9	11	—
Tramitando	—	—	—
Editadas	147	160	505

  

Governo	FHC 1º mandato	FHC 2º mandato	Total geral
Originárias	160	76	589
Reeditadas	1.750 <sup>1</sup>	2.209 <sup>2</sup>	5.254
Convertidas	82	85	463
Revogadas	11	5	28
Sem eficácia	3	1	29
Rejeitadas	1	1	22
Tramitando	38	7	45
Editadas	2.609	2.419	5.840

Fonte: Presidência da República/Casa Civil

1. 699 de governos anteriores

2. 137 de governos anteriores

Na verdade, o presidente lançou mão do arcabouço legal e institucional que teve à disposição para comandar a pauta e as votações do Congresso: além das medidas provisórias e de regras do processo legislativo, a prerrogativa constitucional de controlar a execução orçamentária, incluindo aí o pagamento das emendas apresentadas pelos parlamentares destinando recursos às suas bases e a liberação das verbas de todos os ministérios e órgãos públicos. Trata-se de instrumentos do presidencialismo à brasileira que, institucionalmente, tornam nosso primeiro mandatário um dos mais fortes do mundo democrático. O presidente dos Estados Unidos, por exemplo, não tem poder de iniciar leis.

Dois aspectos institucionais do processo legislativo são a chave para entender como o Executivo controla o Congresso: primeiro, o poder constitucional do presidente de legislar; segundo, a centralização do poder de tomada de decisão nas mãos dos líderes dentro do Congresso. O poder pró-ativo — aquele que possibilita ao governante legislar e estabelecer um novo *status quo* — o mais impressionante na Constituição brasileira é a capacidade do presidente da República de editar medidas provisórias. Esse instituto, incluído no Artigo 62 da Carta (pelos constituintes de 1988) para compensar a extinção do decreto-lei, tem inspiração na Constituição italiana de 1948 e destinava-se a atender situações emergenciais em que não fosse possível enfrentar a morosidade do processo legislativo normal. Permite ao presidente, em casos de urgência e relevância, adotar medidas com força de lei sem necessidade de aprovação imediata do Congresso. Pelo texto constitucional, sua vigência seria de apenas 30 dias, período após o qual perderia a validade se não fosse aprovada pelo Legislativo.

Entendimento posterior do Supremo Tribunal Federal, porém, permitiu as sucessivas reedições, muitas vezes com texto diferente e incluindo novos assuntos que sequer constavam da medida original — os famosos “contrabandos”. Algo muito prático para o Executivo, que começou a passar por cima dos critérios de urgência e relevância e legislar sobre praticamente todos os assuntos de seu interesse. Na outra ponta dessa espécie de pacto, a maioria do Congresso — por conta de sua falta de agilidade (ou de interesse) em formar comissões, analisar e votar em plenário todas as medidas editadas — submeteu-se à política do “me engana que eu gosto”. Enquanto o governo insistia em baixar medidas provisórias, o Legislativo esquecia-se de

votá-las. Durante todo o ano de 2000, o Congresso realizou apenas cinco sessões conjuntas com o objetivo de votar MPs.

Por mais que essa situação ferisse os brios de parte do Congresso (que se via atingido em sua prerrogativa de legislar) e provocasse críticas de oposicionistas e até de governistas contra o ímpeto legiferante do Executivo, a base do governo portou-se de maneira dócil a maior parte do tempo em relação às medidas provisórias. Em entendimento tácito, a regra geral foi quase sempre a de não votar — até para não correr o risco de perder — quando se tratava de assuntos polêmicos ou para não expor suas bancadas a constrangimentos.

Mas as votações ocorreram e em umas poucas vezes o governo perdeu. Na noite de 2 de dezembro de 1998, por exemplo, o Planalto sofreu retumbante derrota na votação da Medida Provisória nº 1.720, que instituía a cobrança previdenciária de aposentados e pensionistas do serviço público — proposta que, em outras circunstâncias, acabou conseguindo aprovar mais adiante. Na ocasião, atribuiu-se a derrota ao fortíssimo *lobby* de evangélicos, ruralistas insatisfeitos, aposentados e médicos. E o episódio acabou por reforçar os argumentos dos que, no governo, avaliavam ser mais prático reeditar do que votar uma medida provisória.

Ao longo do primeiro e de quase todo o segundo mandato, o presidente pouco ou nada fez para mudar esse estado de coisas, embora alguns do próprio governo reconhecessem ser a medida provisória uma aberração jurídica. Na oposição, não houve quem deixasse de lembrar antigos artigos do próprio Fernando Henrique, que, quando senador, escreveu: "O Executivo abusa da paciência e da inteligência do País quando insiste em editar medidas provisórias sob o pretexto de que, sem sua vigência imediata, o Plano Collor vai por água abaixo e, com ele, o combate à inflação..." (in *Mercadante, O Globo*, 14/2/2001).

Nada, porém, como estar do outro lado do balcão. Apenas na metade final do segundo mandato, Fernando Henrique parece ter avaliado que a herança de milhares de medidas provisórias a ser deixada ao sucessor, junto com a imagem de abuso de um instrumento legal impopular e desgastado, poderia causar maiores danos à biografia de democrata moderno do que eventuais contratempos que uma mudança do sistema poderia acarretar no último ano de governo. Fernando Henrique preparou-se. Determinou à Casa Civil que reduzisse o número de medidas provisórias ao absolutamente necessário — até junho de 2001, apenas oito novas medidas originais tinham sido editadas.

Adicionalmente, autorizou seus líderes a articularem o acordo que permitiu à Câmara concluir a votação da emenda constitucional que proibiu a reedição de medidas provisórias, determinando que tenham vigência de 60 dias, prorrogáveis por mais 60, ao fim dos quais o Congresso estará obrigado a votar a MP, sob o risco de ter sua pauta travada, ficando proibida qualquer alteração do texto nessa prorrogação. Dessa forma, flexibilizou-se também a proibição de edição de medidas para regular temas que foram objeto de reforma constitucional, que ficou valendo apenas para o período anterior à promulgação da mudança. Além disso, o Executivo preservou sua prerrogativa de baixar medidas urgentes de caráter econômico e financeiro, o que mais temia perder.

Há um novo pacto, uma nova divisão de responsabilidades ainda a ser testada. "Estamos muito tranquilos e preparados para isso. Agora, o Congresso vai ter de votar as medidas", dizia, às vésperas da conclusão da votação da emenda, o ministro chefe da Casa Civil, Pedro Parente, por quem passavam todas as medidas provisórias editadas pelo presidente.

O poder de veto, total ou parcial, a projetos aprovados no Congresso também é outra prerrogativa presidencial importante. O veto parcial foi amplamente utilizado, mas o total poucas vezes exercitado. A contrapartida congressual, que é a rejeição ao veto presidencial por maioria absoluta e voto secreto (condições relativamente fáceis), foi menos usada ainda, em mais uma demonstração de controle do governo sobre sua base. Um episódio merece ser lembrado. Em 10 de agosto de 2000, com o voto de 285 deputados e 44 senadores, o Congresso derrubou o veto total de Fernando Henrique ao projeto de lei que anistiava deputados e senadores das multas aplicadas pela Justiça Eleitoral nas eleições de 1996 e de 1998. Isso mostrou que o velho corporativismo se sobrepõe a laços de fidelidade e leva o Congresso a sair da acomodação para rejeitar um veto presidencial (assim como quanto às medidas provisórias, eles levam meses e meses na pauta sem apreciação).

Pode-se considerar também instrumentos de controle do Legislativo pelo Executivo faculdades como a de mandar projetos ao Congresso em regime de urgência constitucional, pedir ou retirar a urgência dos que já estão tramitando e ter exclusividade na iniciativa de leis sobre determinados temas, como os que tratam das Forças Armadas, da organização administrativa e judicial, da criação de cargos e concessão de aumentos no setor público e, principalmente, das leis orçamentárias — a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Plano Plurianual e o Orçamento de cada ano.

"Em se tratando de leis orçamentárias, embora uma maioria no Congresso tenha o direito de propor emendas às propostas que foram introduzidas pelo presidente, essa maioria só pode fazer isso se essas emendas forem compatíveis com o Plano Plurianual elaborado pelo Executivo, bem como com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Além disso, o Congresso não pode autorizar despesas que excedam as receitas orçamentárias. Na prática, essas regras permitem ao presidente preservar o *status quo* em questões orçamentárias simplesmente pela não introdução de uma proposta. Sem exageros, tem sido o presidente necessariamente o mais importante ator legislativo" (Pereira, 2001).

Dos 805 projetos de lei aprovados de 1995 a 1997 pelo Congresso, 648 (80,49%) foram iniciados pelo Executivo, enquanto 141 (17,51%) eram oriundos do próprio Legislativo e outros 16 (1,98%) do Judiciário. Outra medida do controle exercido pelo governo é o tempo de aprovação de um projeto: o tempo médio para que uma proposição do Executivo seja aprovada é de 183 dias; um projeto do próprio Congresso leva 1.194 dias para ser votado nas duas Casas e do Judiciário 550 dias.

As próprias normas de funcionamento interno do Congresso constituem-se em importante instrumento de controle da pauta e das decisões pelo Executivo quando este possui uma base majoritária. Afinal, são os líderes dos maiores partidos que indicam — e podem substituir a qualquer momento — relatores de projetos, presidentes e integrantes de comissões. Ao longo de todo o governo Fernando Henrique Cardoso, PMDB e PFL não hesitaram em recorrer a expedientes desse tipo em comissões importantes como a de Constituição e Justiça da Câmara, que teve que se pronunciar sobre a admissibilidade de todas as reformas enviadas ao Congresso.

#### COM A FACA E O QUEIJO NA MÃO: A LÓGICA DA QUADRA POLIESPORTIVA

"A população se impacienta, com razão, com a lentidão (das reformas). Também se impacienta, com razão, com a necessidade de negociação. Negociação nem sempre feita nos moldes em que se gostaria, levando em conta só o interesse público. Muitas vezes, há elementos que se introduzem nessas negociações que têm a ver com interesses político-partidários, que ferem a

necessidade de rapidez, e mesmo a expectativa de que tudo se processe dentro de um ambiente de assepsia", dizia Fernando Henrique Cardoso (*O Globo*, 4/5/1998), em um dos poucos desabaços em que se permitiu reconhecer que nem sempre as negociações entre governo e Congresso se travaram dentro dos limites estritos do interesse público.

A declaração presidencial foi feita às vésperas de mais uma votação da reforma previdenciária. Poucos dias antes, o governo tentara, sem sucesso, convencer os parlamentares a votar pontos pendentes da emenda. Os líderes partidários se reuniram e mandaram o recado: sem abrir os cofres, não seria concluído o primeiro turno de votação da emenda na Câmara. Obtiveram então dos líderes governistas a promessa de liberação, pela Caixa Econômica Federal, de R\$ 600 milhões em emendas parlamentares ao Orçamento de 1997.

A centralização da distribuição de recursos orçamentários nas mãos do Executivo terá sido talvez o mais eficiente instrumento de controle da arcaiz-múda da base aliada pelo governo Fernando Henrique Cardoso. Tem por base a prerrogativa constitucional do governo de decidir sobre a execução orçamentária de cada setor. Afinal, o Orçamento da União, aprovado anualmente pelo Congresso, funciona como uma espécie de desaguadouro dos anseios e esperanças de boa parte dos parlamentares, mas é meramente autorizativo. Não basta aprovar e incluir na lei as dotações e emendas. Só saem do papel as obras e os programas previstos ou os recursos que o Executivo libera de fato, liquidando as emendas e autorizando os empenhos.

É tudo legal. Mas fica nítido o critério político na liberação de verbas e dotações previstas nas emendas parlamentares, individuais e de bancada. É por meio dessas emendas que o parlamentar — eleito sob um sistema que estimula políticas clientelistas como forma de assegurar sua sobrevivência política — leva benefícios concretos a suas bases eleitorais. São recursos para construção de pontes, eletrificação rural, asfaltamento de estradas, quadras poliesportivas — que acabaram se tornando uma espécie de símbolo desse estado de coisas — e outras obras paroquiais.

Exceção feita à aprovação da primeira leva das reformas, as da ordem econômica, a lógica da quadra poliesportiva se insinuou em praticamente todas as votações importantes do governo Fernando Henrique. Os exemplos são numerosos.

Em novembro de 1998, o governo ainda penava com a reforma da Previdência. E a imprensa registrava promessa do secretário-executivo do Planejamento, Martus Tavares, de voltar a liberar recursos de convênios já assinados pela Caixa Econômica Federal com prefeituras para obras de saneamento e habitação. Uma romaria de prefeitos, muitos deles com empenhos já assinados e canteiros de obra abertos, peregrinava pelos gabinetes do Congresso. "Já saiu o empenho da CEF, mas a liberação dos recursos vai depender do nosso empenho hoje na votação da Previdência", brincava o senador Ronaldo Cunha Lima, PMDB-PB (*O Globo*, p. 4, 5/11/1998).

Há evidências de que esse recurso foi usado regularmente até o fim do governo. Em 15 de maio de 2001, a imprensa registrava também, depois de pesquisa no Sistema Integrado de Acompanhamento Financeiro (Siafi), a liberação de R\$ 70 milhões em emendas parlamentares pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano apenas durante os primeiros nove dias de maio, contra R\$ 16,8 milhões ao longo dos demais meses do ano. A razão? Evitar a chamada CPI da Corrupção, levando integrantes da base governista a negar assinatura ou retirá-la do requerimento das oposições.

Houve até ocasiões em que o governo pagou e não levou — talvez um indício de que a relação verba-voto nem sempre funciona de forma tão matemática assim. Foi quando confrontaram-se o interesse dos parlamentares de terem suas emendas atendidas e a enorme pressão das bases para que não votassem medidas impopulares. Ainda na reforma da Previdência, a tentativa do governo de estabelecer uma idade mínima para aposentadoria foi derrotada no plenário da Câmara com os votos de 98 integrantes de sua base. Muitos deles, segundo se registrou na época, beneficiários da liberação de emendas e de recursos de um crédito suplementar de R\$150 milhões destinado a combater os efeitos do fenômeno meteorológico "El Niño".

O custo político das barganhas orçamentárias com a base foi muito além do valor das liberações feitas, especialmente no terreno do desgaste perante a opinião pública. Mas é inegável a relação direta entre liberação de recursos e aprovação de projetos no Legislativo. Os deputados que mais votam com o Executivo, parlamentares de centro e de direita, são justamente os que conseguem ver executadas todas ou a maior parte de suas emendas individuais, inclusive aquelas diretamente orientadas para o município onde obtiveram o maior número de votos (Pereira, 2001).

A Tabela 3 traz a execução das emendas por partido político em 2000.

Tabela 3  
EXECUÇÃO DAS EMENDAS INDIVIDUAIS  
POR PARTIDO POLÍTICO (2000)

Partido	Liquidado	%
PFL	107.447.515	23,27
PMDB	106.825.693	23,13
PSDB	102.652.276	22,23
PPB	47.685.657	10,33
PT	28.178.236	6,10
PTB	22.373.311	4,84
PDT	12.177.180	2,64
PPS	7.008.076	1,52
PSB	6.736.077	1,46
PL	5.750.997	1,25
PST	4.930.221	1,07
PC do B	4.225.901	0,92
PV	1.499.027	0,32
S/PARTIDO	1.170.000	0,25
PSD	959.999	0,21
PHDB5	939.000	0,20
PSL	690.000	0,15
PMN	570.000	0,12
TOTAL	461.819.166	100,00

Fonte: (Pereira, 2001).

Com base nos valores do Orçamento executado, fica claro que a base aliada tem sido beneficiada pelo Executivo. Os integrantes dos cinco partidos da aliança de sustentação do governo (PSDB, PFL, PMDB, PPB e PTB) foram destinatários de 83,77% do total de liberações no ano 2000. Apesar das negativas do governo, que sempre argumentou jamais ter discriminado a oposição na distribuição de verbas, os números mostram o

contrário. O PT, por exemplo, que ocupa 11,3% das cadeiras da Câmara, não obteve, proporcionalmente, o mesmo número de liberações que seus colegas da base.

Na distribuição dos recursos orçamentários, o critério adotado tem sido, portanto, o de premiar os parlamentares que fazem parte da base aliada, levando em consideração, no processo de premiação, o tamanho e a importância dos partidos. Em abril de 2000, um cruzamento de informações sobre o comportamento dos parlamentares em 69 votações de interesse do Executivo nos primeiros anos do governo Fernando Henrique e as liberações de recursos orçamentários mostrou que as liberações seguiram o índice de fidelidade de cada partido. Os governistas — PSDB, PFL, PMDB, PPB, PTB, PL e PSD — aprovaram R\$1,1 bilhão em emendas individuais e obtiveram a liberação de R\$ 679 milhões (61,2%). Já os partidos de oposição — PT, PDT, PSB, PPS, PC do B e PV — aprovaram R\$ 245 milhões e tiveram liberados, de fato, apenas R\$ 89 milhões (36,3%).

#### OS CARGOS TAMBÉM ENTRAM NO JOGO

Em 11 de maio de 2000, os jornais registravam — depois da madrugada em que o Planalto conseguira aprovar a medida provisória que fixou o salário-mínimo de R\$ 151 — que o governo jogara duro para convencer suas bancadas e, ainda assim, não conseguira evitar 62 defecções: 23 do PMDB, 19 do PFL e 6 do PSDB. A operação fora comandada pelo próprio Fernando Henrique, que durante o café da manhã no dia da votação, afirmou aos líderes que queria a vitória de qualquer jeito. "Quero dar um basta a esse processo de desgaste que a gente da base do governo está provocando. Chega! A economia não consegue deslanchar por causa de um problema político gerado na base", reclamou Fernando Henrique (*O Globo*, 11/5/2000).

Nesse episódio, a arma do Planalto foi a ameaça não só de cortar a liberação das emendas dos infiéis, mas também de demitir seus apadrinhados de cargos federais. O deputado alagoano Albérico Cordeiro (PTB), por exemplo, assumiu que votaria a favor da MP porque tivera, por conta de seu voto contrário em uma votação anterior, um indicado demitido da Superintendência do Incri em Alagoas.

A distribuição de cargos federais de segundo, terceiro e quarto escalões nos estados foi outro forte estimulante da fidelidade da base governista ao longo do governo Fernando Henrique. Levantamento publicado em *O Globo* (p.3, 30/4/2000) informava que o governo dispunha de 600 cargos nomeados por indicação de deputados e senadores de sua base. Em sua maioria, colocações em postos do INSS, Polícia Rodoviária, DNER, Fundação Nacional de Saúde, delegacias do Ministério da Agricultura, direções de companhias estatais e bancos oficiais. Seu preenchimento costuma passar pelo ministro da área, mas sempre com o aval do Planalto. No primeiro mandato, foi tudo rigorosamente controlado pelo secretário geral da Presidência, Eduardo Jorge, que tinha as informações armazenadas em disquetes de computador.

O processo de privatização eliminou cerca de cem dos mais cobiçados cargos federais, que eram diretorias ou assessorias nas chamadas teles, as empresas de telecomunicações dos estados. Mas ainda sobrou muita coisa. Pelos cálculos dos próprios políticos, PFL, PSDB e PMDB dominaram as indicações para os 300 cargos mais cobiçados. Os pefelistas teriam 89 desses cargos (29,6%), o PSDB 86 (27,6%) e o PMDB 79 (26,3%) — uma distribuição quase proporcional ao tamanho de suas bancadas.

Poucas vezes o Planalto expôs tanto a cruzeza do toma-lá-dá-cá quanto no desespero dos dias que precederam a votação da MP do salário-mínimo, em maio de 2000. Até mesmo o modesto cargo de superintendente da Polícia Rodoviária Federal do Rio Grande do Sul virou moeda de troca do voto de deputados do PMDB e do PPB. "A voz do Diário Oficial todo mundo escuta", afirmou um ministro político que participava do corpo-a-corpo, pedindo para não ser identificado (*O Globo*, 5/5/2000).

Foi uma das raras ocasiões em que o próprio Fernando Henrique, depois de mandar pedir os cargos aos infiéis, veio a público explicar sua posição em pronunciamento na TV. "Quando pedi para os que estivessem a meu favor votassem com o governo, a favor do programa do Brasil, do governo, e os que estivessem contra manifestassem claramente que estavam contra, não foi gesto de arrogância, nem ameaça. Os que estão apoiando um programa têm o direito de ajudar na construção desse programa. Os que são contra têm o dever de dizer que são contra e se afastar das responsabilidades de governo. Não se trata de ameaça, não é do meu estilo, mas de coerência política" (*O Globo*, 12/5/2000).

## A HISTÓRIA — DAS REFORMAS À REELEIÇÃO

"O grande problema do reformador é que quem se beneficia com as reformas não sabe disso; quem será prejudicado sabe muito bem e se opõe a elas". Foi o próprio Fernando Henrique quem citou Maquiavel em diversas ocasiões em que fez referência às dificuldades de se levar adiante as reformas do Estado. O discurso foi uma constante ao longo de praticamente todo o tempo em que permaneceu na Presidência.

Na verdade, porém, a era dos três quintos pode ser claramente dividida em duas fases, a das reformas da economia, que quebrou monopólios e abriu caminho às privatizações; e a das reformas que mexem mais diretamente com a vida do cidadão, como a administrativa e a da Previdência, que sofreram a oposição de setores diversos da sociedade e do corporativismo. Entre essas duas fases, há um divisor de águas: a emenda da reeleição, que interrompeu o processo de reformas e mudou qualitativamente — para pior — o padrão das relações entre governo e Congresso. Foi uma opção política feita em nome da continuidade das reformas — a finalidade de um segundo mandato seria essa, argumentava-se — mas que, paradoxalmente, desgastou e tornou mais difícil o caminho do Planalto rumo a esse objetivo.

Seja porque um governo que acaba de sair das urnas é politicamente tão forte que consegue o que quer do Congresso, seja porque as mudanças aparentemente não afetariam o dia-a-dia do cidadão (o que, com o tempo, foi claramente desmentido), o fato é que a primeira temporada de reformas constitucionais foi infinitamente mais tranqüila do que a segunda. Esse período começou logo que Fernando Henrique assumiu. Já no primeiro semestre de 1995, eram aprovadas as Emendas Constitucionais números 5, 6, 7 e 8, promulgadas conjuntamente em 15 de agosto do mesmo ano. Em novembro, promulgou-se a de número 9, que fora enviada ao Congresso com as demais mas teve discussão mais demorada porque quebrava o histórico monopólio do petróleo.

Esse primeiro pacote abriu a economia do País ao capital estrangeiro e à iniciativa privada. Permitiu também a concessão de serviços de exploração de gás canalizado, mudou o conceito restritivo de empresa nacional, acabando com a diferença entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital

nacional, criada pela Constituição de 1988. Assegurou a participação estrangeira na navegação de cabotagem. Finalmente, acabou ainda com o monopólio das telecomunicações, abrindo caminho para a era das privatizações que se seguiu.

A emenda que derrubou o monopólio da Petrobrás — na ocasião, essa distinção foi importantíssima — foi o primeiro teste de fogo de Fernando Henrique no Congresso. Após um debate apaixonado, o presidente assegurou sua aprovação com a promessa (feita concretamente em carta enviada aos senadores peemedebistas Jader Barbalho e Ronaldo Cunha Lima e mostrada a todo o Congresso) de que não venderia a Petrobrás.

A votação principal ocorreu na noite de 7 de junho de 1995, quando, por 364 votos contra 141, em sessão presidida pelo deputado Luís Eduardo Magalhães, quebrou-se um monopólio de mais de quarenta anos. No encaminhamento da votação, discursaram contra os deputados Almino Affonso e Maria da Conceição Tavares. A favor, Alberto Goldman e Eduardo Mascarenhas. O texto aprovado, alterando o artigo 177 da Constituição, flexibilizou o monopólio de forma a permitir a empresas privadas atividades de pesquisa e lavra de petróleo e gás natural, refino, importação e exportação de petróleo, gás e derivados, assim como seu transporte.

O monopólio das telecomunicações começou a cair na noite de 24 de maio de 1995, quando a Câmara aprovou, por 348 votos contra 140, o substitutivo do deputado Geddel Vieira Lima (PMDB-BA) à emenda original do governo. O texto alterou o artigo 21 da Constituição, acabando com a exclusividade da União e abrindo a exploração dos serviços de telecomunicações a empresas privadas, mediante autorização, concessão ou permissão.

Não se pode assegurar que a negociação dessa primeira fornada de emendas constitucionais tenha fugido completamente aos padrões usuais da relação entre governo e Congresso. Seguramente, porém, o que preponderou entre os parlamentares aliados nessa primeira fase foi o desejo de se fazer uma composição com um presidente forte, que acabava de assumir o poder, e assegurar benefícios futuros. Havia também largos setores ideologicamente identificados com as mudanças propostas, notadamente o PFL, capitaneado pelo então deputado Luís Eduardo Magalhães, presidente da Câmara no período 1995-1996 e, depois, líder do governo.

Protestos contra a rapidez e o açodamento do governo e do Congresso nas reformas partiram da oposição. Na discussão de um destaque para votação em separado (DVS) à emenda das telecomunicações, em 7 de junho de 1995, o líder do PDT, Miro Teixeira, reclamava "da qualidade dos debates que estão sendo travados nesta reforma econômica produzida pelo governo, e a que ponto está chegando a Câmara dos Deputados, aceitando pura e simplesmente essa queda de braço de ganhar ou perder sem o aprofundamento das discussões. Não estamos honrando o mandato e o Brasil. Nós, da oposição, temos consciência tranquila. Estamos registrando a cada momento nosso protesto contra a maneira atabalhoada como estão sendo conduzidas as discussões sobre as reformas econômicas" (DCN, 7/6/1995).

Mas praticamente tudo o que o Executivo queria acabou aprovado nessa fase. Nesse primeiro momento parece não ter havido o toma-lá-dá-cá explícito entre o Planalto e sua base. Embora questão fundamental para o País e sua inserção no mundo globalizado, as mudanças na ordem econômica não colocavam em risco o curral eleitoral de ninguém. Coisa que reformas posteriores, como a administrativa e a da Previdência — que mexiam com privilégios mas também com direitos legítimos — viriam a fazer.

Diz-se que a trajetória das reformas teria prosseguido de forma mais tranquila e bem-sucedida não tivesse sido atropelada, entre 1996 e 1997, pela emenda da reeleição. Confiante no apoio da população e do Congresso, e sob o argumento de que um mandato seria pouco para dar continuidade ao processo de modernização do País e à manutenção da estabilidade da economia, deflagrou-se a operação reeleição — que acabou por transformar sensivelmente as relações entre Planalto e Congresso.

#### ONDE TUDO MUDOU — A REELEIÇÃO

Ao assegurar primeiro condições para disputar um novo mandato, deixando para depois a segunda fase das reformas do Estado, Fernando Henrique e aliados fizeram uma opção política e acabaram por mudar, de forma irreversível, a qualidade da relação entre parlamento e governo. A votação da emenda da reeleição foi uma espécie de divisor de águas. O interesse do Planalto em sua aprovação era puramente político — já não havia aí, como nas

reformas da ordem econômica, o argumento ideológico ou programático — e o Congresso aproveitou-se disso para agir também de maneira a satisfazer seus interesses políticos mais imediatos. Cresceu seu poder de barganha, a troca de favores e a liberação de verbas correu solta e, da mesma forma como o cachimbo faz a boca torta, tudo daí em diante começou a ficar mais caro para o governo. A agenda de reformas foi atropelada e nunca mais retomou seu ritmo.

Aprovada pela Câmara dos Deputados em 28 de janeiro de 1997, por 336 votos contra 17, e promulgada em junho do mesmo ano, a Emenda Constitucional n.º 16 deu nova redação ao artigo 14 da Constituição, permitindo a reeleição, por um único período, do presidente da República, de governadores e prefeitos. Amplia mobilização de ministros, líderes e aliados da base governista precedeu sua votação.

Em 13 de abril do mesmo ano, porém, o jornal *Folha de S. Paulo* publicou a transcrição de fitas com denúncia de que cinco deputados federais do Acre teriam vendido, por R\$ 200 mil cada, seu voto a favor da emenda da reeleição: Romvon Santiago, João Maia, Zila Bezerra, Osmir Lima e Chicão Brígido. O então ministro das Comunicações, Sérgio Motta, era apontado como um dos interlocutores desses deputados nas negociações com o governo.

O escândalo rendeu semanas de noticiário na imprensa e desgaste inevitável perante a opinião pública — até hoje o episódio é lembrado como um dos pontos obscuros do governo Fernando Henrique Cardoso. Mas não foi suficiente para provocar a abertura de CPI para investigar a denúncia e nem sequer para paralisar a votação da emenda da reeleição no Senado, onde estava tramitando na ocasião. O tempo mostrou que também não foi empecilho à própria reeleição de Fernando Henrique, em outubro de 1998.

Ao final desse processo, Fernando Henrique era um vitorioso, pois conseguira até mesmo que o Congresso aprovasse a reeleição sem exigência de afastamento do cargo para disputar a nova eleição. Mas o governo gastara forças demais para fazer o primeiro presidente reeleito da história do País e acabou em situação mais frágil perante o Congresso. A barganha das emendas e cargos assume importância maior, as pressões dos setores contrários às reformas pesam mais. Ao mesmo tempo, os ventos da economia começam a virar. Em janeiro de 1999, o presidente assume o segundo mandato desvalorizando o real e vivendo uma das piores crises de seu

governo, com reflexos diretos em sua popularidade, que chega ao nível mais baixo em julho (Tabelas 4 e 5). Mas a vulnerabilidade externa, a mudança na política cambial e a pressão da crise internacional levam o governo a cobrar a aprovação urgente das outras reformas do Estado, em especial da Previdência e da Administração Pública.

O governo sente a mudança no cenário legislativo, mas a atribui basicamente à natureza diferente das reformas. "Quando estávamos mudando coisas como a quebra de monopólio, as questões eram ideológicas. Mas, ao fazer a reforma administrativa e a da Previdência, estávamos mexendo com interesses pessoais, e o parlamentar reage com dificuldade a essas mudanças", dizia o ministro do Planejamento, Martus Tavares.

Na verdade, o motor das reformas dessa segunda fase, que ficaram muito aquém do que desejava o governo, foi o medo, tanto quanto as vantagens recebidas pelos parlamentares. No último trimestre de 1997, a crise das bolsas na Ásia deu combustível para que o Senado aprovasse as mudanças na área administrativa e da Previdência, remetidas então à Câmara. Em 1998, a crise da Rússia levou os deputados a impulsionarem as duas reformas.

É possível que a maior batalha legislativa travada pelo governo Fernando Henrique ao longo do tempo tenha sido a reforma da Previdência (ver capítulo sobre Previdência), espalhada em emendas constitucionais e projetos diversos que foram alvo de dezenas de votações, algumas delas sobre o mesmo assunto e até contraditórias entre si. Foi uma saga que começou em março de 1995, quando a emenda foi enviada ao Congresso; e a rigor, nunca foi concluída. Não havia acabado ainda na segunda metade do segundo mandato de Fernando Henrique, se levada em consideração a necessidade de aprovação dos projetos de regulamentação da reforma para colocá-la efetivamente em vigor.

Ao longo desse caminho atribulado, o texto inicial do Executivo — que estabelecia idade mínima para aposentadoria e mudava radicalmente os critérios para cálculo do benefício para todos os trabalhadores já no mercado de trabalho — foi sendo desidratado em sucessivas votações na Câmara e no Senado. A emenda teve tramitação tumultuada na Câmara, onde foi praticamente desfigurada pela primeira comissão especial que a examinou e acabou sendo votada em plenário quase que à força, em março de 1996, depois de avocada pelo presidente Luís Eduardo Magalhães e retirada da comissão sem votação final.

Tabela 4  
POPULARIDADE PRESIDENCIAL  
AVALIAÇÃO DO PRESIDENTE FERNANDO HENRIQUE (1995-2001)  
(em %)

Mês	Ótimo/bom	Regular	Ruim/péssimo
Mar/95	41	43	12
Mai/95	39	43	14
Jul/95	42	38	16
Set/95	40	43	15
Nov/95	43	40	15
Fev/96	41	39	17
Ago/96	38	40	19
Dez/96	46	36	16
Mar/97	51	34	14
Mai/97	34	37	19
Ago/97	38	35	24
Out/97	43	37	17
Jan/98	42	41	16
Mar/98	39	38	21
Mai/98	33	39	26
Jul/98	41	40	17
Dez/98	*	*	*
Mar/99	22	34	41
Mai/99	18	35	44
Jul/99	16	30	52
Set/99	16	30	51
Nov/99	17	32	48
Fev/00	20	37	39
Mai/00	20	32	45
Ago/00	20	36	39
Dez/00	25	39	34
Mar/01	26	38	31
Jun/01	19	33	45
Set/01	22	41	37

Fonte: CNI/Abopa.

Obs.: Pergunta: Na sua opinião, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, até o momento, está sendo ótimo/bom, regular, ruim/péssimo?

\* Em dezembro de 1998 não foi feita a pesquisa.

Tabela 5  
POPULARIDADE PRESIDENCIAL: APROVAÇÃO VERSUS  
CONFIANÇA EM FERNANDO HENRIQUE (1995-2001)  
(em %)

Mês	Aprova	Desaprova	Confia	Não Confia
Mar/95	64	23	61	30
Mai/95	56	32	56	37
Jul/95	65	25	62	32
Set/95	56	32	57	37
Nov/95	57	32	58	35
Fev/96	60	29	57	36
Ago/96	56	33	55	38
Dez/96	66	27	62	33
Mar/97	70	24	65	31
Mai/97	49	42	49	45
Ago/97	55	36	54	40
Out/97	60	31	56	37
Jan/98	57	33	53	40
Mar/98	54	34	50	37
Mai/98	50	41	48	46
Jul/98	58	32	54	39
Dez/98	58	37	54	41
Mar/99	35	56	40	54
Mai/99	29	62	35	62
Jul/99	26	66	31	64
Set/99	26	66	28	67
Nov/99	26	65	27	67
Fev/00	33	56	33	61
Mai/00	31	60	32	64
Ago/00	31	57	34	59
Dez/00	39	54	39	55
Mar/01	42	48	41	52
Jun/01	30	62	30	64
Set/01	33	58	32	62

Fonte: CNI/Idope.

Obs.: Perguntas: O(a) senhor(a) aprova ou desaprova a maneira como o presidente Fernando Henrique Cardoso vem administrando o País? E o(a) senhor (a) confia ou não no presidente Fernando Henrique Cardoso?

O relator Euler Ribeiro (PMDB-AM) foi substituído pelo deputado Michel Temer, que usou sua prerrogativa de líder do PMDB e substituiu pessoalmente o liderado na relatoria. Temer fez um substitutivo nos moldes do que o governo queria, mas que não escapou de modificações profundas no plenário.

Enviada ao Senado, onde teve parte de seus dispositivos iniciais derrubados pela Câmara restaurados, a emenda retornou à Câmara em outubro de 1997, tendo sua votação afinal encerrada em dezembro de 1998. Apesar de o texto ter ficado tão aquém do que queria o Executivo, pode-se dizer que a reforma da Previdência resultou inócua? Dificilmente. Trouxe avanços importantes, ainda que para o futuro. Talvez o principal deles tenha sido a substituição da exigência de tempo de serviço pela do tempo de contribuição para aposentadoria. Ou seja, estabeleceu-se o princípio de que só recebe o benefício quem contribuiu efetivamente para o sistema.

O governo perdeu na instituição da idade mínima de 60 anos (homens) e 55 anos (mulheres) para aposentadoria. Mas, mediante a aprovação de uma tabela de transição com regra especial para quem já estivesse no mercado de trabalho, abriu caminho para a introdução do fator previdenciário, um novo cálculo do valor das aposentadorias que leva em conta idade e tempo de contribuição do trabalhador, aprovado posteriormente por projeto de lei. A tabela de transição prevê idade mínima de 53 anos (homens) e 48 anos (mulheres) para aposentadoria de quem já está no mercado de trabalho. A emenda aprovada instituiu também o princípio da aposentadoria complementar no serviço público, também a ser regulada por lei, permitindo que, no futuro, o poder público se responsabilize apenas pelo pagamento do benefício até um teto semelhante ao da iniciativa privada. O restante será coberto na proporção da contribuição do servidor para um fundo de pensão complementar.

Todas essas foram batalhas suadas, em que aconteceu de tudo. O Planalto viveu momentos de derrota e o Congresso de incoerência. A proposta de instituição de cobrança previdenciária para os servidores inativos, que renderia aos cofres públicos algo em torno de R\$4 bilhões anuais, foi derrotada nada menos do que quatro vezes. A última delas foi na votação da Medida Provisória nº 1.720, rejeitada em 2 de dezembro de 1998. Pouco mais de um mês depois, contudo, em 20 de janeiro de 1999, o mesmo Congresso (e não o que tomara posse no mês seguinte) aprovava a mesma medida, só

que desta vez por projeto de lei. O que mudou? Basicamente o agravamento da crise econômica — isso ocorreu no mês da desvalorização do real — que fez deputados e senadores temerem ser responsabilizados pelo desastre.

A contribuição previdenciária dos inativos parece ter sido o projeto de mais difícil concretização de todo o governo Fernando Henrique Cardoso. Mesmo depois de aprovada, a lei acabou suspensa pelo Supremo Tribunal Federal, que a considerou inconstitucional. Imperfeições no próprio texto da reforma acabaram por determinar que a alteração só poderia ser feita mediante outra emenda constitucional. Apoiada pelos governadores, a proposta chegou a ser reapresentada sob essa forma, mas virou uma espécie de cavalo de batalha, símbolo da votação impossível, e acabou engavetada, apesar da insistência do Executivo em sua aprovação. Mais adiante, o Planalto fez novas investidas, quase sempre rechaçadas pelos líderes da própria base governista.

Sem tanto tumulto e talvez com trajetória menos tortuosa, a reforma administrativa (ver capítulo sobre reforma administrativa) teve destino semelhante ao da previdência. Foi aprovada, mas seu texto ficou anos-luz distante do que pretendia inicialmente o governo e a falta de regulamentação acabou por tornar inócuos diversos de seus dispositivos. Um deles, a instituição do teto salarial para todo o serviço público a partir dos cargos mais altos dos três Poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário não conseguiram se entender a respeito e nem aprovar um projeto fixando esse teto. Mas também houve avanços, como a quebra do princípio da estabilidade do servidor, com a possibilidade de demissão por excesso de quadros ou por insuficiência de desempenho, ainda que só para quem ingressasse no serviço público após a promulgação da emenda e após a mudança no regime de contratação dos futuros servidores.

Apesar de o governo não ter obtido exatamente tudo o que queria do Congresso, levou, certamente, mais do que a maioria dos governantes de regimes democráticos costuma ter. Não se pode dizer que as reformas que não vingaram tenham ido parar na gaveta apenas pela falta de interesse de deputados e senadores e por sua fragilidade diante dos *lobbies* organizados. Se não passaram as reformas tributária, do Judiciário e política, é porque não houve suficiente empenho do governo por sua aprovação. Ou porque a situação presente era muito cômoda, caso da tributária, em que as reivindicações de dez entre dez empresários do País não falaram mais alto do que as

arrecadações recordes obtidas pela Receita Federal. Ou porque havia outras prioridades antes de comprar briga com determinados setores, como o Judiciário. No caso da reforma política, valeram as duas razões.

O Quadro 1 mostra as emendas constitucionais aprovadas no período de 1995 a 2000.

#### A POLITICALHA E O DESGASTE DA RELAÇÃO COM O CONGRESSO — A REFORMA ESQUECIDA

O fato de o governo Fernando Henrique Cardoso ter conseguido aprovar boa parte do que queria, superado crises e preservado a estabilidade política ao longo de dois sucessivos mandatos tem sido interpretado por alguns como um sinal de saúde do atual sistema político e partidário. Não é bem assim.

Foi alto o custo de manter funcionando o motor da maioria no Congresso, a cada votação realimentado por novos acordos e concessões em troca de apoio. É certo que parcela desses benefícios poderá ter chegado a populações necessitadas — não se pode dizer, por princípio, que toda emenda ao Orçamento escondesse alguma irregularidade ou safadeza — mas o critério político em sua distribuição quase sempre terá deixado de lado prioridades técnicas ou de justiça social.

Esse custo também terá ido além da quantia gasta em verbas liberadas ou dos cargos preenchidos por indicações. Nos dois mandatos de Fernando Henrique, a relação com o Congresso e com os políticos foi fonte de constante desgaste perante a opinião pública. Pesquisa da CNT/Vox Populi de setembro de 1998, por exemplo, deixava claro o quanto o eleitor reprovava a barganha política, embora tenha votado dias depois a favor da reeleição do presidente: 56% afirmavam não considerar legítimo o oferecimento de cargos ou recursos em troca de votos favoráveis no Congresso.

Não há dúvidas de que o padrão das relações entre Executivo e Legislativo contribuiu nos últimos anos para abalar a imagem do governo, dos políticos e, perigosamente, das instituições políticas. Indagar-se-á, então, se Fernando Henrique poderia ter agido de outra forma e obtido os mesmos resultados, considerando-se as regras do presidencialismo à brasileira, do sistema eleitoral e partidário.

"A combinação de presidencialismo, federalismo e voto proporcional leva a uma considerável dispersão do poder. A eleição direta dá ao presidente da

Quadro 1  
EMENDAS CONSTITUCIONAIS APROVADAS (1995-2000)

Emenda nº	Data	Assunto
5	15/8/1995	Quebra do monopólio do gás canalizado
6	15/8/1995	Acaba com o tratamento favorecido a empresa brasileira de capital nacional
7	15/8/1995	Libera a navegação de cabotagem aos estrangeiros
8	15/8/1995	Quebra do monopólio das telecomunicações
9	9/11/1995	Quebra do monopólio do petróleo
10	4/3/1996	Prorrogação do Fundo Social de Emergência
11	30/4/1996	Admissão de professores estrangeiros nas universidades brasileiras e autonomia das instituições de pesquisa
12	15/8/1996	Institui o CPMF
13	21/8/1996	Prevê a regulação de resseguros
14	12/9/1996	Vinculação de recursos para educação
15	12/9/1996	Trata da criação de municípios
16	4/6/1997	Institui a reeleição
17	2/11/1997	Prorrogação do Fundo Social de Emergência
18	5/2/1998	Dispõe sobre o regime constitucional dos militares
19	4/6/1998	Reforma administrativa
20	15/12/1998	Reforma da Previdência
21	18/3/1999	Prorrogação da vigência do CPMF
22	18/3/1999	Cria os juizados especiais
23	2/9/1999	Cria o Ministério da Defesa
24	9/12/1999	Trata da representação classista na Justiça do Trabalho
25	14/2/2000	Limita os gastos com legislativos municipais
26	14/2/2000	Altera o Art. 6º da Constituição Federal (direitos sociais)
27	21/3/2000	Desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais
28	25/5/2000	Muda o prazo de prescrição das ações trabalhistas no campo
29	13/9/2000	Assegura recursos mínimos para financiamento da Saúde
30	13/9/2000	Trata do pagamento de precatórios judiciais
31	14/12/2000	Cria o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza

Fonte: Presidência da República/Casa Civil.

República um mandato de forte sentido plebiscitário, mas não lhe garante a maioria congressual de que vai precisar para exercer plenamente esse mandato. Para ganhar a eleição, o candidato tem de ter propostas sintonizadas com as aspirações da nação. Para governar, o presidente tem de ser capaz de negociar essas propostas com o Congresso, os partidos, as unidades da federação [...]. O apoio da opinião pública ajuda o presidente a manter a liderança do processo político. Mas é ilusão imaginar que isso substitui a negociação com as forças políticas organizadas e permite atropelar o Congresso, até porque o apoio da opinião pública tem seus altos e baixos", afirma o assessor especial da Presidência, Eduardo Graeff (*Folha de S. Paulo*, p. A-3, 7/8/2001).

No outro lado da moeda — na oposição — critica-se duramente, e com razão, o clientelismo e o fisiologismo na relação do governo com sua base. Mas há o reconhecimento de que a questão não é meramente de procedimento político e tem raízes no sistema partidário e eleitoral. "O presidencialismo brasileiro, além de seu viés imperial, caracteriza-se por ser um presidencialismo de coalizão. Isto é, a base de sustentação do governo é formada por uma coalizão ampla de grandes e pequenos partidos. Ocorre que o governo é obrigado a reconstruir os termos da coalizão partidária a cada votação importante no Congresso. Foi assim em muitas reformas, na aprovação da reeleição, na pressão para evitar a instalação de CPI etc. Os custos políticos e econômicos envolvidos no jogo para que o governo consiga manter um grau razoável de apoio no Congresso são muito elevados", conclui, por sua vez, o deputado petista José Genoíno (Genoíno, 2001).

O que faltou? O governo Fernando Henrique ficou devendo a reforma tributária, a reforma do Judiciário e outras. Mas, ao final, há uma espécie de consenso: o que faltou mesmo foi reforma política. Bem que se tentou discutir um esboço de reforma ao longo do seu segundo mandato. Mas nem Congresso nem governo conseguiram avançar na votação de mudanças mais profundas, aquelas que, de uma forma ou de outra, mexeriam com a vida do próprio legislador. Contentaram-se com o debate sobre a reintrodução do conceito de fidelidade partidária no dicionário político, ou sobre a proibição de coligações proporcionais nas eleições, medidas importantes porém insuficientes.

Tarde demais, talvez, começa a se formar um consenso em torno da necessidade de certas mudanças no sistema político e eleitoral. Ainda que

com divergências de mérito, abrange do PFL do vice-presidente Marco Maciel ao PT do deputado José Genoíno. A instituição do voto distrital misto, ou de um sistema proporcional com lista fechada controlada pela legenda, é discutida como alternativa ao sistema que torna frouxo o comprometimento do deputado com o partido pelo qual se elegeu. Da mesma forma, há ampla concordância quanto à idéia de que só se acabará com a dispersão partidária, que tanto dificulta as negociações do Executivo com o Legislativo, mediante a adoção de regras mais rígidas no campo da fidelidade e disciplina partidárias e de exigências mínimas para que o partido tenha representação parlamentar, acesso aos meios de comunicação e ao fundo partidário.

Outras propostas jogadas na mesa de debates visam a tornar mais transparente e menos evadida de vícios a representação popular. Por exemplo, a adoção do financiamento público das campanhas com o objetivo de combater o abuso do poder econômico na eleição. Ou a alteração dos critérios de representação federativa para que cada eleitor represente um voto em qualquer lugar do país — reduzindo as disparidades que levam representantes de estados pequenos a chegar a Câmara com percentuais de votação ínfimos comparados aos de seus colegas dos maiores estados — que possa tornar a composição da Casa mais próxima do perfil do eleitorado.

Na discussão de medidas para o aperfeiçoamento do sistema político, volta e meia ressuscitava a proposta de adoção do parlamentarismo. Porém, na maioria das vezes, apresentada como solução emergencial em uma conjuntura de crise. Houve também momentos em que o próprio Fernando Henrique e seu PSDB, que nasceu parlamentarista, chegaram a pensar em apoiar a mudança no sistema, ainda que para vigorar depois de quatro ou até oito anos de transição. Há testemunhos de que presidente tratou do assunto com diversos interlocutores. Nunca, porém, levou adiante qualquer iniciativa nesse sentido, talvez intimidado pela impressão de casuísmo que poderia surgir da tentativa de se requestrar uma idéia sepultada no plebiscito de 1993.

Em dois mandatos, Fernando Henrique Cardoso e aliados, embora reconhecendo a importância da reforma política, estavam mais ocupados com outras coisas. Deixaram passar a oportunidade de fazer a mudança básica, aquela que poderia abrir caminho a todas as outras, purificando a representação parlamentar e situando em plano mais elevado as relações entre Executivo e Legislativo.

A história, contudo, não é a história do que poderia ter sido; é a história do que foi. Nesse sentido, ninguém melhor do que Fernando Henrique para expressar, se não arrependimento, uma nítida frustração. Às vésperas de completar 70 anos, indagado sobre qual considerava ser sua maior vitória e sua maior derrota, respondeu, em entrevista a Jorge Bastos Moreno: "A maior vitória foi sobreviver na selva da política sem mácula pessoal. A derrota foi não conseguir acabar com ela" (*O Globo*, 16/6/2001).

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOND, Jon R. e Richard Fleischer (1996). "The President in a More Partisan Legislative Arena". in *Political Research Quarterly*, vol. 49:4, December 1996.
- DCN — Diário do Congresso Nacional, s. l. p. 12335, 7/6/1995.
- GENOÍNO, José. "Qual a reforma política?", in *Cidadania e Justiça* 5(10):40-50, 2001.
- LAMOUNIER, Bolívar. *A democracia brasileira no limiar do século 21*. São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1997.
- PEREIRA, Carlos. *Partidos e Legislativo no Governo Fernando Henrique*. Mimco, Oxford (GB): University of Oxford, 2001.