

Reforma da previdência:
negociações entre os poderes
Legislativo e Executivo

Marcelo James Vasconcelos Coutinho

Texto para discussão é uma publicação da
Escola Nacional de Administração Pública

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Coordenador editorial

Franco César Bernardes

Supervisora de produção gráfica

Fátima Cristina Araújo

Revisão

Karla Guimarães

Maria Elisabete Ferreira

Editoração eletrônica

Maria Marta da Rocha Vasconcelos

© ENAP, 1995

COUTINHO, Marcelo James Vasconcelos.

C871r Reforma da previdência: negociações entre os Poderes
Legislativo e Executivo. Brasília: ENAP, 1998.

23f. (Texto para discussão, 29).

1. Governabilidade 2. Governança 3. Sistemas Políticos 4.
Relações Executivo-Legislativo 5. Reforma da Previdência
I. Título II. Série

CDD 320.891

Brasília, DF

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília - DF

Telefone: (061) 445 7095 / 445 7096

Fax: (061) 245 6189

<http://www.enap.gov.br>

e-mail: publicacoes.enap@mare.gov.br

Reforma da previdência: negociações entre os poderes Legislativo e Executivo

*Marcelo James Vasconcelos Coutinho**

I. Introdução

Os padrões de interação do Legislativo com o Executivo sempre foram cercados de muita controvérsia. Há muito tempo que se discute o relacionamento entre esses dois poderes, tendo em vista a sua importância para a compreensão de questões pertinentes ao sistema político. Em relação a isso, destaca-se o debate sobre governabilidade e o papel das instituições políticas na consolidação das normas democráticas e de eficiência administrativa.

Com a redemocratização do país, emergiram problemas referentes à capacidade do Estado de transformar as demandas sociais (*inputs*) em políticas públicas efetivas (*outputs*), ou, até mesmo, de administrar as crises de ordem econômica e fiscal endógenas ao próprio Estado. As análises, de uma maneira geral, sempre encontravam no Congresso Nacional a causa do emperramento desse processo de decisão no sistema político. Isto é, os projetos chegavam a ser apresentados e discutidos, mas o Congresso — clientelista, corporativista e assentado sobre partidos políticos supostamente fragilizados — não decidia a ponto de resolver substancialmente os problemas nacionais.

Contudo, trabalhos conduzidos sobretudo por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi vêm demonstrando recentemente as falhas dessas avaliações a respeito do Congresso Nacional e dos partidos políticos, construindo, dessa forma, um novo “consenso” na ciência política brasileira. Concluem esses novos estudos que o Legislativo não constitui obstáculo à ação governativa do Executivo, e, por conta disso, não pode ser responsabilizado pela crise de governabilidade através de obstrução ou resistências aos trabalhos legislativos.

Adotando essa perspectiva e com o intuito de analisar as relações Legislativo-Executivo a partir do exemplo da reforma previdenciária, este artigo se propõe a testar essa nova tese sobre o sistema político, bem como estabelecer, ou reconstituir, padrões de negociação entre os poderes Legislativo e Executivo. Sabe-se que uma teoria nas ciências sociais não é construída ou

* Pesquisador da ENAP; graduado em Ciência Política pela UnB.

e-mail do autor: pesquisa.enap@mare.gov.br

falseada apenas pelo estudo de um exemplo. Todavia, sabe-se também que somente uma análise específica e qualitativa é capaz de salientar aspectos muitas vezes despercebidos por um estudo baseado em dados agregados, além de possibilitar novos estudos que através da acumulação podem, talvez, reconstruir toda uma teoria.

Este trabalho está dividido em quatro seções, seguidas de uma conclusão. A primeira seção recupera algumas proposições teóricas sobre o sistema político, focalizando mais propriamente a questão da governabilidade. A segunda prende-se ao debate recente em torno das relações Executivo-Legislativo. A terceira caracteriza teoricamente a reforma da previdência. E, por fim, a quarta seção analisa empiricamente a sua tramitação no Congresso Nacional.

II. As faces da (in)governabilidade

No Brasil, o debate acerca da crise de governabilidade sempre esteve vinculado à discussão mais ampla a respeito dos limites e possibilidades do emergente sistema democrático. Isto é, os avanços político-institucionais alcançados na década de 80 já vinham, desde o princípio, acompanhados pela redução do crescimento econômico e pelo acirramento da problemática social. Essas condições impuseram um certo clima de instabilidade e insegurança quanto ao futuro do país. Diante disso, as análises centralizaram suas atenções no novo perfil do Estado brasileiro, procurando nele a explicação desse dualismo e conseqüentemente as causas da ingovernabilidade.

Com o tempo, foram sendo estabelecidas algumas idéias sobre a crise dos anos 80. Lamounier (1990:14) chegou a definir essa crise como uma “combinação de circunstâncias excepcionalmente adversas com uma incapacidade macrossocial de escolher e fixar um rumo capaz de superá-la, ou seja, uma tendência à paralisia decisória justamente quando escolhas fundamentais se tornam imperativas, tendo em vista um conjunto especialmente denso de adversidades”. Desse modo, o autor sugere que o aumento da participação associativa e eleitoral, que levou automaticamente ao aumento das demandas e pressões sociais, ocorreu concomitantemente a uma diminuição da capacidade decisória do sistema político e da acomodação do sistema econômico. Sob esse ponto de vista, Lamounier identifica três motivos principais que possibilitam essa perda de dinamismo por parte do Estado: 1) dispersão do poder, isto é, ausência de um *locus* centralizado capaz de agilizar as decisões; 2) impasses institucionais que não podem ser solucionados sem violar as regras do jogo democrático; 3) insuficiência de diagnóstico devido a visões alternativas e conflitantes, ou melhor, devido a falta de um projeto nacional.

Vale notar que os motivos da crise de governabilidade citados acima, estão, de um modo ou de outro, ligados a um contexto democrático. Isto é, segundo parâmetros pluralistas (DAHL, 1971), uma democracia é aquela que mantém altos

índices de participação política e contestação pública, impossibilitando a concentração decisória, a arbitrariedade política e a existência prolongada de um único projeto para o País. Aliás, a idéia de apenas uma orientação política para toda uma coletividade (bem comum) não cabe, como verificado na literatura (SHUMPETER, 1943), a uma democracia competitiva, visto que para esse tipo de democracia o consenso se limita às regras. De qualquer forma, tudo isso acaba refletindo numa democracia, uma situação de crise de governabilidade perene, em forma latente ou manifesta. Isto é, uma proliferação de associações de classe e de grupos de interesse somada a uma ampliação das franquias pode não se constituir efetivamente numa inércia decisória. Mas a existência de um equilíbrio entre as forças contrárias expressas politicamente no Estado e uma desproporção entre os recursos à disposição do sistema político e os recursos de poder necessários à resolução de conflitos de interesse e problemas sistêmicos podem ocasionar esse impasse decisório (MARTINS, 1994).

Sob esses aspectos, vale salientar as observações feitas por Reis (1995), referentes ao conceito de governabilidade enquanto relacionada à sociedade e à política. Nessa perspectiva, o problema da governabilidade passa pela adequação entre eficiência do Estado no exercício das suas funções governamentais e os próprios princípios democráticos. Ou seja, “a democracia envolve antes, por definição, a problematização do processo de fixação dos fins da ação do Estado com o reconhecimento de que há fins diversos e, às vezes, divergentes ou mesmo conflitantes (em correspondência com a multiplicidade dos interesses de que são portadores os diferentes grupos e categorias da sociedade) e de que é preciso tratar de agregar fins múltiplos, se possível compatibilizá-los por meio de negociações, definir prioridades com recursos e a procedimentos que venham a ser percebidos como legítimos etc. (...) Nessa visão, o Estado, em vez de ser o mero agente expedito da realização de fins dados ou ele mesmo o formulador autônomo e autoritário dos fins, surge antes como devendo ser a expressão complexa e flexível (e fatalmente algo moroso e emperrado, como consequência) da complexidade da própria sociedade” (REIS, 1995: 41). Desse modo, as crises de governabilidade ocorreriam em circunstâncias onde a disposição da arena política inviabilizasse qualquer espécie de instrumentalização do Estado, ou seja, onde a pluralidade social expressa no âmbito do Estado impedisse a preponderância de um único segmento político capaz de impor rumos ao poder público. Nesses momentos, inclusive, o Executivo muitas vezes se utiliza do discurso técnico-racional para justificar o insulamento de suas agências burocráticas como única solução para o problema decisório de políticas altamente polêmicas (DINIZ, 1995).

Embora haja uma certa correspondência, é importante perceber que o conceito de governabilidade, um tanto quanto amorfo e definido nas características institucionais do Estado, difere-se do conceito de governança.² Este último

não diz respeito aos aspectos estruturais (exógenos) do sistema político como, por exemplo, a forma de governo, a organização interna do Legislativo e as características dos partidos, mas ao *modus operandi* do Estado em relação às demandas sociais, traduzido na própria arte de governar através da consecução de políticas públicas apropriadas às metas coletivas mais ou menos estabelecidas (DINIZ, 1995). Sob esse ponto de vista, algumas dimensões do conceito de governança, como a capacidade de coordenação, liderança, implementação e capacidade de produzir credibilidade, descritas pela literatura, merecem ser destacadas:

“1) Coordenação diria respeito à capacidade do Estado de agregar politicamente — e não apenas mecanicamente de acordo com as regras institucionais existentes — os diversos interesses que efetivamente instruem e limitam o processo decisório de medidas e políticas; coordenação incluiria, desse modo, tanto a administração do conflito como a organização das formas de cooperação entre interesses. Neste sentido, a atividade de coordenação se opõe nitidamente à idéia de mero processamento de demandas; coordenação e liderança são, conjuntamente, evidências claras de oferta de ação estatal.

2) Liderança traduzir-se-ia, num primeiro plano, na capacidade de fazer e sustentar escolhas, e bancar seus possíveis riscos; num segundo, na capacidade de informar a direção do processo decisório e de formular o sentido mais geral que integre e dê consistência às diversas facetas desse processo nas várias áreas do governo. O exercício da liderança demonstra um mínimo de autonomia em relação à pressão dos interesses específicos em detrimento dos demais.

3) Capacidade de implementação, por definição relativa ao que se propõe implementar, supõe a adequação entre as decisões tomadas e os recursos, técnicos, institucionais e políticos necessários para que estas decisões se materializem (...) Assim como a capacidade de liderança se relaciona com a autonomia política, a capacidade de implementação sustentada das medidas e políticas supõe uma autonomia operacional mínima dos órgãos do Estado em relação ao exercício da influência arbitrária e *ad hoc* de interesses particulares.

4) Credibilidade reside na capacidade do Estado de produzir a crença de que ele é capaz de fazer, efetivamente aquilo que deveria, ou seja, governar” (REIS, 1994: 196-7).

É interessante observar que a maioria das explicações e interpretações sobre a questão da governabilidade no Brasil derivam de um denominador comum. Isto é, embora haja teorias alternativas como as que relacionam a crise de governabilidade a uma sobrecarga fiscal do Estado (O’CONNOR, 1973), ou a uma crise de gestão da máquina burocrática e de apoio político da sociedade ao governo (HABERMAS, 1987), percebe-se nitidamente uma preponderância das análises baseadas na hipótese de Huntington. Nessa abordagem, a política é o fator de maior incidência sobre a questão da governabilidade. Ou seja, a capacidade do governo de atender as demandas está relacionada à capacidade de processamento

delas no sistema político. Isso implica um equilíbrio entre as instituições de *input* responsáveis pela articulação e agregação de interesses, sobretudo os partidos políticos e as instituições governamentais de *output* responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas (HUNTINGTON, 1975). Portanto, nessa perspectiva, o papel da política é fundamental porque o processamento das demandas se dá dentro de um jogo pluralista entre os blocos de oposição e as forças governamentais, tendo em vista os diversos interesses envolvidos no espaço de negociação. Por conta disso, subjacente à crise de governabilidade³, entendida a partir do excesso de demandas em face da capacidade governativa, está a própria desestabilização do sistema político ocasionada pela rápida expansão das franquias e direitos democráticos e pela falta de normas e instituições políticas consolidadas e capazes de regular efetiva e estavelmente esse processo de mudança social refletida na esfera política.

O que vale perceber nessa breve revisão do debate nacional acerca do enigma da governabilidade é que a conjuntura brasileira se assemelha muito a uma situação de crise de governabilidade latente, tendo em vista as crises cumulativas — crise de legitimidade, de participação, de distribuição — e a recorrente debilidade institucional, cujo desfecho tende a seguir a lógica do pretorianismo huntingtoniano. Porém, paralelo a isso, ressalta-se o problema da ingovernança como um quadro muito mais explícito no impasse político nacional.⁴ Ou seja, a forma de operação do Estado brasileiro vem demonstrando freqüentemente deficiências que dizem respeito à sua capacidade de articular uma agenda política, e, efetivamente, satisfazer às solicitações da sociedade. É exatamente para essa dificuldade do governo de exercer a liderança e promover a coordenação dos interesses que se direciona o restante do texto, limitando-se às relações entre os poderes Legislativo e Executivo.

III. Relações Executivo-Legislativo

O processo político compreende diferentes etapas, abrangendo cada uma delas a interação de diversas forças, sejam elas individuais ou coletivas, institucionalizadas ou não. Contudo, esse trabalho restringe-se à fase onde os *inputs* já foram absorvidos pela agenda pública e transformados em projetos dispostos à tomada de decisão. Limita-se também ao estudo das relações Executivo-Legislativo, dentre a variada gama de relações e atores envolvidos no processo. Sobre isto, a literatura disponível nos fornece duas teorias: a primeira supõe uma posição negativa do Legislativo frente ao Executivo, obstruindo suas ações e inviabilizando sua gestão; e a segunda, mais recente, identifica um comportamento positivo frente ao governo por parte do Congresso Nacional.

As críticas feitas ao Legislativo brasileiro começam quase todas elas pela depreciação do sistema partidário que lhe dá suporte. Isto é, segundo uma

parte da literatura, o Congresso Nacional deve grande parte de seus problemas de decisão à fragilização dos partidos políticos, que resulta na impossibilidade de construir maiorias sólidas e estáveis. Sob esse aspecto, Lima Júnior (1993: 86) observa que nos anos 80 “a distribuição de poder passou por agudo processo de fracionalização caracterizado, de um modo ou de outro, pela perda progressiva de poder parlamentar pelos grandes partidos e, do outro, por acelerado incremento do número de partidos parlamentares e pelo aumento do controle, por parte dos pequenos partidos, de crescente número de cadeiras legislativas”. Isso significa que o aumento da fragmentação, como forma da distribuição partidária no Legislativo, resultou da criação de novos partidos e da migração de legendas que aumentaram, por sua vez, o grau de dissenso interno no Congresso. Essa configuração política abre espaço a virtuais crises de governabilidade também por causa das dificuldades dos grandes partidos no enfrentamento das eleições presidenciais. Ou seja, o principal cenário da política nacional no que tange às relações Executivo-Legislativo é constituído, para esse modelo, pelo embate entre um presidente da República advindo de um pequeno ou médio partido, e um Congresso pulverizado e dividido em diferentes forças.

Para essa abordagem, o virtual antagonismo entre os poderes Executivo e Legislativo espelha, ainda, um problema no nosso modelo institucional baseado na combinação do plebiscitarismo presidencial com o consociativismo da representação política. Desse modo, incentivos à fragmentação parlamentar, representados pelo aumento no número dos partidos, do individualismo dentro desses partidos e de suas alianças indiscriminadas, culminaram em impasses de decisão através de numerosos mecanismos de bloqueio às atividades legislativas, levando, quase sempre, o presidente a lançar mão das medidas provisórias e de instrumentos de barganha moralmente discutíveis em nome de sua legitimidade fornecida plebiscitariamente pelo povo. Por causa disso, a hibridez do nosso sistema político acaba por herdar o que há de pior na degeneração de cada um desses modelos políticos em separado, ou seja, o autoritarismo do Executivo na exorbitância de suas funções legislativas, e a inércia do Legislativo como decorrência de uma contínua relação de veto entre os diferentes segmentos políticos.

Em síntese, o que se quer afirmar com tudo isso é que o sistema partidário brasileiro prejudica a eficiência do governo ao reduzir as possibilidades de formação de maiorias estáveis e relativamente responsáveis pela sustentação do programa de governo do Executivo. Portanto, como nenhum partido é capaz de governar sozinho dentro de um sistema tão fragmentado, qualquer governo no Brasil é forçado a buscar o consenso através de incansáveis e exaustivas negociações junto ao Legislativo, evitando, assim, o acirramento de conflitos, e o surgimento de coalizões de oposição com força suficiente para impedir suas ações (RODRIGUES, 1995). Vale notar que essas coalizões de oposição podem ser de natureza suprapartidária — como, por exemplo, as bancadas setoriais,

corporativas e regionais — fazendo com que o trabalho do governo, na construção de maiorias parlamentares, seja ainda mais dificultado.

Dentro desse quadro, para que o governo tenha aprovado os seus projetos torna-se imperativo o conhecimento das formas de agregação de interesses no Congresso Nacional e das articulações desses interesses com os diversos segmentos da sociedade. Além disso, faz-se necessário o estabelecimento de arenas prévias de entendimento com representantes de todas as forças políticas e sociais envolvidas.

Mais recentemente, contudo, vem sendo observado uma hipótese alternativa sobre as relações Executivo-Legislativo. A partir de material empírico, certos autores, sobretudo Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, vêm demonstrando uma situação inversa, onde o Executivo determina a agenda e o ritmo da atuação do Congresso sem que este proceda de uma maneira negativa quanto as suas proposições. Na prática, isso significa que o governo consegue a aprovação de grande parte de seus projetos sem maiores dificuldades e delongas no Congresso Nacional.

No que diz respeito aos partidos políticos, a abordagem é bastante incisiva ao desmistificar a idéia de “baixa institucionalização da estrutura partidária brasileira”. Ela mostra que os partidos políticos apresentam coesão interna, e que as maiorias parlamentares tendem a se formar com a coalizão dos grandes partidos. Ou seja, o multipartidarismo e a acentuada fragmentação parlamentar parecem apresentar-se mais como problemas de ordem nominal que real à capacidade decisória do Poder Legislativo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1995). Isso, também, explica o fato das iniciativas do Executivo serem aprovadas apesar da excessiva fragmentação nominal e de muitos partidos de oposição serem contrários a tais iniciativas.

O resultado dessas novas pesquisas sobre as votações nominais e a produção legal do Poder Legislativo traduz uma situação de preponderância do Executivo como legislador em face dos poderes legislativos que possui. Além disso, o Congresso se revelaria disposto a privilegiar as iniciativas do Executivo, a facilitar a tramitação das matérias presidenciais e, por conseguinte, remover eventuais obstáculos à ação governativa. Desse modo, o comportamento cooperativo do Legislativo frente aos projetos do Executivo se constituiria no padrão real de interação desses dois poderes.

Essa nova vertente de análise das relações Executivo-Legislativo vai ainda mais longe ao afirmar, com base no tempo de tramitação e na taxa de aprovação, que “os dados não se harmonizam com a visão segundo a qual a presidência só vê seus projetos aprovados após extenuantes e custosas negociações com maiorias formadas caso a caso na base da troca clientelista individual” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1995: 197). Portanto, quaisquer que sejam as suspeitas de crise de governabilidade, não podem ser remetidas à responsabilidade do Poder Legislativo, visto a correspondência de seus trabalhos com os interesses do Executivo.

Contudo, esses estudos feitos por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, estando baseados em dados agregados, carecem de análises mais próximas a cada matéria legislativa, capazes de oferecer avaliações definitivas sobre a capacidade governativa do Executivo, ou descobrir nuances, muitas vezes essenciais nesse processo político.⁵ Desse modo, na tentativa de entender melhor as relações Executivo-Legislativo, o restante do texto deter-se-á ao estudo específico da reforma da previdência, submetendo a teste as hipóteses levantadas nesta seção. É importante lembrar, ainda, que esse tipo de pesquisa baseada em situações exemplares já vem sendo realizada há algum tempo, e que seus resultados não configuram uma relação unívoca entre os poderes Executivo e Legislativo (CASTRO SANTOS, 1994). Isto é, a combinação de variáveis prévias como, por exemplo, as características da equipe do governo e de sua liderança parlamentar, permite identificar mudanças nas negociações entre o governo e Congresso Nacional, ora baseadas no padrão de composição, ora no padrão de confronto. Dessa maneira, o processo decisório torna-se muito mais complexo e menos estável do ponto de vista das relações no sistema político.

Vale destacar, por último, o uso recente do paradigma “principal-agente” como instrumento analítico para a compreensão das relações entre o Executivo e o Legislativo no Brasil (PEREIRA, 1996). Nesse paradigma o governo passa a ser visto como “principal” à medida que necessita da aprovação de matérias legislativas e as envia ao Congresso Nacional. A base parlamentar de apoio passa, então, a ser o “agente” do governo, encarregado de promover a produção legal de acordo com os seus interesses. Dentro desse quadro surgem os problemas de “seleção adversa” e de “risco moral”, como fatores inerentes ao contrato entre principal-agente.

Todavia, vale ressaltar que, no caso brasileiro, o governo não dispõe de muitas alternativas no que tange ao recrutamento de parlamentares e partidos para sua base de apoio. Ou melhor, para conseguir aprovar seus projetos no Congresso, principalmente emendas à Constituição, o governo precisa incondicionalmente se aliar aos grandes partidos. Nessa situação de baixa oferta parlamentar, aumenta-se muito os custos do governo e o coeficiente de infidelidade de sua base de apoio. Por outro lado, também, as transações entre Executivo e Legislativo parecem antes ser constantes e ininterruptas, não existindo, assim, um único contrato delimitado entre governo e sua base parlamentar, e sim, um *continuum* de negociações e barganhas entre as duas partes. De qualquer modo, pode-se concluir que o uso do paradigma “principal-agente” é adequado ao entendimento das relações Executivo-Legislativo, desde que feitas algumas ressalvas no processo de recrutamento e na operação dos contratos políticos no âmbito dos poderes constituídos.

IV. Especificidades da reforma previdenciária

Para uma maior compreensão analítica, as políticas, ou *policies*, costumam ser diferenciadas em algumas tipologias, a partir de seus aspectos legais ou de suas especificidades quanto ao formato da arena de poder em face das estruturas, processos e atores políticos. Desse modo, por exemplo, a política da previdência se constituiria tanto pelo seu caráter constitucional — e daí se infere a amplitude de seu alcance político — quanto pela sua natureza regulatória, uma vez que estabelece as regras que dispõem sobre o funcionamento dessa instituição.

No que diz respeito às políticas regulatórias, são definidas pela literatura (Lowi, 1964) como aquelas que lidam com perdas e ganhos relativos a uma dada regra ou norma institucional. Ou seja, estabelecem quem tem determinado direito, e em que condições. Nesses momentos, então, criam-se arenas, geralmente bastante conflituosas, onde segmentos sociais específicos defendem velhos direitos, ou empenham-se por novos através de pressão junto ao sistema político. De certa forma, isso acaba exigindo também uma estrutura decisória própria capaz de formular tais políticas.

A reforma previdenciária no Brasil se enquadra perfeitamente nos moldes de uma política regulatória, pois estabelece o benefício de seguridade social e a maneira de consegui-lo. No entanto, essa não é a sua única característica que incide sobre a formação da arena política, uma vez que se expressa em forma de emenda à Constituição, e traz consigo elementos constituidores dos altos custos de decisão no sistema político por ser uma reforma estrutural.

As emendas à Constituição constituem o topo da pirâmide do processo legislativo, demonstrando, assim, a sua superioridade hierárquica. Por serem leis constitucionais, modificam parcialmente a Constituição nos termos previstos no art. 60, *caput*, da Constituição federal.⁶ A proposta de emenda à Constituição deve ser deliberada em cada casa do Congresso Nacional, em 2 turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambas, 3/5 dos votos dos respectivos membros. Além disso, será promulgada pelas Mesas da Câmara e do Senado independentemente da sanção do Presidente da República. Dessa forma, pode-se afirmar que a emenda constitucional da previdência compreende uma espécie normativa da produção legal brasileira que necessita de altos recursos políticos não só para sua proposição, mas, principalmente, para sua bem sucedida tramitação no Congresso Nacional.

A última especificidade da reforma da previdência, relevante à formação da arena política e aos padrões de decisão, é o seu aspecto estrutural. Isto é, tal reforma afeta substancialmente as estruturas que ordenam o instituto da previdência social, alterando as suas regras e distribuição de benefícios. Isso se traduz em um projeto de realinhamento institucional que provoca irremediavelmente a reação de setores até então privilegiados. Ou seja, “pelo fato destes grupos obterem vantagens no ordenamento em questão, a ameaça de sua situação

de “ganhadores” estimula a formação de coalizões de resistência às mudanças mesmo que a reforma gere expectativas positivas para as condições da vida social. Além do mais, não é de se estranhar que aqueles que são privilegiados pelo *status quo* tendam a dispor dos principais recursos de poder da sociedade, o que reforça ainda mais sua capacidade de resistência. Em suma, as propostas de reforma estrutural apresentam custos concentrados sobre os atores que dispõem dos maiores recursos políticos para resistir às mudanças” (COSTA FILHO, 1995: 11).

Paralelo a essas coalizões de resistência criadas por atores sociais estratégicos direta e negativamente atingidos, verifica-se uma virtual fragmentação de apoio político à reforma, visto que produz apenas benefícios dispersos e a longo prazo. Essa falta de apoio e mobilização social isola o governo no confronto com as coalizões de resistência, dificultando ainda mais o êxito da reforma. Vale ressaltar que nesse contexto de altos custos de decisão, a base de sustentação do governo, necessária à aprovação da reforma e, ao mesmo tempo, sensível aos constrangimentos dos grupos organizados, tende a se desfazer. Portanto, conclui-se que o preço da reforma a ser pago pelo Executivo é muito alto, tendo em vista os aspectos políticos nela envolvidos e sua agenda reconhecida-mente negativa.

5. Atores, *issues* e arenas

A demanda por uma reforma da previdência surge estritamente no governo. Os argumentos são de que o sistema previdenciário além de assegurar algumas injustiças e privilégios, está fadado ao colapso uma vez que o número de benefícios cresce mais rápido que o número de contribuições. Na verdade, a reforma da previdência está inserida numa reforma do Estado mais ampla, que venha ajustar as contas públicas e, finalmente, consolidar a estabilidade econômica do País. Para tanto, o governo, desde logo, encarregou-se de levar sua proposta ao Congresso e discutí-la em forma de Emenda à Constituição.

São diversos os atores envolvidos no processo político da emenda constitucional que muda a previdência. Contudo, podemos destacar os três principais: governo (Presidência da República e ministérios da Previdência, do Trabalho, da Fazenda e do Planejamento com seus respectivos ministros); parlamentares (individualmente ou agrupados em partidos e em bancadas suprapartidárias); e centrais sindicais (Central Única dos Trabalhadores — CUT, Força Sindical e Central Geral dos trabalhadores — CGT).

As centrais sindicais atuam de maneira incisiva sobre o processo decisório, movimentando suas bancadas no Congresso, fazendo manifestações públicas de protestos e indo aos meios de comunicação. Elas chegam a se unir nas negociações com o governo, mas se separam em alguns pontos da reforma. As suas preferências quanto a algumas aposentadorias especiais são bastante

conflitantes. Enquanto a CUT e a CGT desejam modificar ao máximo possível o texto do governo que muda a previdência, defendendo inclusive vantagens dos servidores públicos. A Força Sindical defende o fim de todos os privilégios do funcionalismo público, e aceita a mudança da aposentadoria para tempo de contribuição de 35 anos.

Para alcançar seus objetivos, o governo tratou de articular, com seus líderes no Congresso e com governadores aliados, o recrutamento da base de apoio à reforma. Serviu-se de todos seus recursos disponíveis — persuasão, distribuição de cargos aos parlamentares e benefícios e verbas para os estados — para conseguir votos favoráveis a sua emenda. Fez acordos com partidos, com bancadas informais e com os sindicatos, ao mesmo tempo que tentava convencer a opinião pública da necessidade da reforma. Vale dizer que a legitimidade e a credibilidade do Presidente da República também pesaram no processo de decisão.

Os parlamentares, por sua vez, divididos entre as pressões do governo e da sociedade organizada foram tomando suas decisões. Alguns seguiam mais seus interesses políticos, outros, as diretrizes do partido. De qualquer forma, percebe-se, de modo geral, que se distinguiram três grupos: 1) aqueles que votavam sempre com o governo; 2) aqueles que não votavam com o governo em determinados momentos; 3) e aqueles que sempre faziam oposição ao governo. Vale dizer que isso se mostrou muitas vezes independente dos partidos políticos. Sob esse aspecto, a oscilação do apoio à reforma de alguns parlamentares foi devido, em grande parte, aos baixos benefícios conseguidos através do governo, e/ou aos altos custos políticos de decisão de algumas questões encontradas no texto.

De modo geral, no que diz respeito aos *issues*, isto é, às questões de consenso e de conflito, foi possível identificar alguns que tornaram mais fáceis as negociações e a cooperação entre os atores, e outros que acirraram as suas divergências e inviabilizaram a decisão. Ao longo do processo, verificou-se uma série de acordos entre as partes, em que foram cedidos muitos pontos a favor de outros. Isso fez com que o texto se modificasse várias vezes, e aquelas questões, que geravam uma arena de confronto e um comportamento obstrutivo, acabassem ficando de fora.

Pelo fato do processo de decisão da emenda da previdência ocorrer dentro do Congresso Nacional, o grau de abertura à participação dos atores privados e de flexibilização do formulador da política, no caso o governo, é bastante elevado. Sob esses aspectos, uma vez que o texto proposto impõe perdas a muitos setores da sociedade organizada, configura, desde então, uma arena política com alto coeficiente de conflituosidade entre os atores. Disso resulta o exaustivo processo de negociação pelo qual o governo teve de passar. A princípio, com o Congresso, e depois com as associações de representação de interesses.

O Conselho Político, e não o Colégio de Líderes, foi o fórum de discussão mais importante para o governo no que tange aos acordos prévios com os partidos políticos. Nele foram modificados alguns pontos vistos como

impossíveis de ser aprovados pela Câmara. Contudo, canais de negociação com bancadas informais, e até mesmo com parlamentares isoladamente, foram abertos. O governo realmente movimentou grandes recursos de poder para ter sua reforma aprovada. Apesar disso, foi derrotado em todos os centros de decisão por que passou a emenda. Primeiro, na CCJ (Comissão de Constituição e Justiça), depois na Comissão Especial, e, ainda, no plenário da Câmara por duas vezes. Em todos esses momentos parece que houve, mais do que falhas dos líderes governistas nas transações com parlamentares, uma grande dificuldade do Congresso Nacional de aceitar uma reforma tão profunda e abrangente, concomitantemente à insistência do governo em aprová-la o mais rápido possível.

Em um certo instante, o governo abriu também canais de negociação com as centrais sindicais por intermédio dos relatores da emenda e do ministro Reinhold Stephanes. Foram feitas várias reuniões, e delas iam saindo acordos temporários. Porém, tudo isso não foi suficiente para resolver os conflitos, acomodar todos os interesses em jogo e, finalmente, garantir o sucesso da reforma.

VI. Conclusão

O acompanhamento do processo decisório da emenda do governo, que muda a previdência, revelou algumas características da relação entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil. Ao contrário de Figueiredo e Limongi, verificou-se que apesar do governo determinar a agenda e o ritmo da atuação do Congresso, não encontra facilidade em aprovar projetos de determinada natureza jurídica e conteúdo político.

No que diz respeito à natureza jurídica das políticas, ficou claro que o Executivo tem muita dificuldade na aprovação de emendas à Constituição. É provável realmente, que o governo consiga aprovar leis ordinárias e complementares sem grandes empecilhos, dado a sua base de apoio. Mas no caso de emenda à Constituição, como é necessário um número bem maior de parlamentares favoráveis (308 deputados), a sua aprovação torna-se mais difícil. Vale observar que todas as vezes que o governo perdeu na votação da emenda na Câmara obteve maiorias absolutas, isto é, mais de 257 deputados. Porém, este número não foi suficiente para garantir o sucesso total da reforma.

Por outro lado, o conteúdo da política mostrou-se decisivo no comportamento dos parlamentares. Percebeu-se que em algumas questões específicas da emenda formou-se uma arena de confronto e de grande mobilização. Ou seja, o governo não teve êxito numa reforma profunda da previdência, porque ela gerava fortes coalizões de resistência, e nenhuma de apoio. Isso deixa claro, por conseguinte, o caráter incremental do processo decisório, tendo em vista que ele ocorre — dentro de um contexto pluralista — através da resolução e exclusão dos pontos de conflito envolvidos na política. Vale ressaltar que apesar da emenda

ter sido aprovada, seu texto foi totalmente desfigurado pelo processo político. Isso implica que a decisão não tenha sido aquela tecnicamente desejada pelo governo, mas o resultado da agregação das preferências individuais dos atores envolvidos.

De modo geral, foi possível também identificar algumas características da negociação entre o Executivo e o Legislativo. A tramitação da emenda da Previdência mostrou que houve um certo equilíbrio entre os poderes, fazendo com que o governo estabelecesse contatos prévios com o Congresso Nacional e acordos exaustivos durante todo o processo de decisão. Contudo, ao contrário do que sugerem alguns estudos, a equipe do governo e suas lideranças parlamentares apareceram como variáveis menos importantes à formação da arena política, embora estejam sempre presentes nas mesas de negociações. Vale salientar, ainda, que o paradigma “principal-agente” mostrou-se insuficiente para explicar o fracasso da reforma, visto que mais do que traições, houve uma impossibilidade do governo em fechar acordos com 308 parlamentares diante dos elevados custos políticos da decisão.

O estudo do processo decisório da emenda da previdência revelou, por último, um aspecto do sistema político relevante para o debate sobre crise de governabilidade. Verificou-se uma **sobrecarga qualitativa** (*content stress*) de demanda frente à capacidade de coordenação do governo. Ou seja, a Câmara dos Deputados processou a reforma em sua formulação até certos limites, pois essa incidia, de uma maneira bastante abrangente, sobre problemas demasiadamente complexos e delicados da vida social. Desse modo, alguns pontos da reforma acabaram sendo prejudicados da mesma maneira que demandas inteiras não são atendidas num contexto de **sobrecarga quantitativa** (*volume stress*). Isso sugere, então, uma nova hipótese de trabalho para o estudo do processo decisório, envolvendo o conceito de sobrecarga qualitativa de demanda formulado por Easton, que trata das políticas com conteúdo complexo e alto coeficiente de conflituosidade (SCHWARTZENBERG, 1979 e EASTON, 1965).

Notas

- ¹ O autor agradece à Prof^a Maria das Graças Rua por sua leitura e seus esclarecedores comentários ao presente texto.
- ² Em um trabalho recente, Castro Santos (1996) sugere a utilização do termo capacidade governativa de forma a englobar os conceitos de governabilidade e governança. Contudo, acredito ser necessário, para uma maior compreensão analítica do assunto, a separação nítida entre esses dois conceitos, visto que, a rigor, retratam fenômenos diferentes, estruturais e operacionais, embora sejam complementares e envolvidos numa mesma realidade política. Além disso, parece-me que os conceitos de capacidade governativa e governança em muito se assemelham, sendo o primeiro uma espécie de operacionalização do segundo. Isso se deve, em grande parte, ao fato da autora dar maior ênfase ao processo decisório do sistema político, e não à sua composição.
- ³ Vale dizer que Diniz (1996) levanta, recentemente, a hipótese de que no sistema político o problema da governabilidade ocorre na fase de implementação das políticas, e não na sua formulação, tendo em vista a hiperatividade decisória. Por outro lado, Castro Santos (1996) ressalta que o impasse na formulação tende a aparecer em políticas que passam necessariamente pelo crivo do Congresso Nacional.
- ⁴ Por causa disso, talvez, o termo capacidade governativa seja o conceito mais apropriado para a análise atual do sistema político brasileiro, uma vez vinculado apenas ao conceito de governança.
- ⁵ Sob esse ponto, Castro Santos (1996) salienta a importância da qualificação do relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo a partir da natureza das políticas formuladas por deliberação do Congresso Nacional ou pelas agências burocráticas do governo.
- ⁶ A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:
 - I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.
 - II - do Presidente da República.
 - III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das Unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

Referências bibliográficas

- CASTRO SANTOS, M. H.. (1993), *Política e políticas de uma energia alternativa: o caso proálcool*. Rio de Janeiro: ANPOCS/Notrya, .
- CASTRO SANTOS, M. H., RUA, M. G. e COSTA FILHO, C. R. P. (1992), “A política salarial no governo Collor: padrões de negociação Executivo-Legislativo” in *Agenda de Políticas Públicas*, n. 1, Rio de Janeiro: IUPERJ.
- CASTRO SANTOS, M. H. , RUA, M. G. e MACHADO, E. M. (1994), “Governabilidade e os poderes constituídos: uma agenda preliminar”. *Revista do Serviço Público*, Ano 45, v. 118, n.1, Brasília: ENAP.
- CASTRO SANTOS, M. H. (1996), “Governabilidade e Governança: a criação de capacidade governativa e o processo decisório no Brasil pós-constituente”. XX Encontro Anual da ANPOCS.
- COSTA FILHO, C.R.P. (1995), “Liberalização do comércio: padrões de interação entre elites burocráticas e atores sociais”. Trabalho apresentado no XIX Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu-MG.
- DAHL, Robert A. (1971), *Polyarchy, participation and opposition*. New Haven: Yale University Press.
- DINIZ, Eli. (1995), “Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90”. *Dados*, v.38, n. 3. Rio de Janeiro: IUPERJ.
- _____. (1996), “Governabilidade, “Governança” e reforma do Estado: a importância de um novo paradigma”. XX Encontro Anual da ANPOCS.
- EASTON, David. (1965), *A system analysis of political life*. New York: John Wiley & Sons.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. (1994), “A atividade legislativa no Congresso pós-constituente”. *Novos Estudos Cebrap*, n. 38.
- _____. (1995), “Partidos Políticos na Câmara dos Deputados; 1989-1994”. *Dados*, n.3. IUPERJ: Rio de Janeiro.
- _____. (1995), “Mudança Constitucional, desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29.
- HABERMAS, J. (1987), “Problemas de Legitimación en el Capitalismo Avanzado” in T. MacCarthy (ed.), *La Teoria Crítica*. Madrid: Editorial Tecnos.
- HUNTINGTON, S. P. (1975), *The Crisis of Democracy*. New York: New York Univ. Press.

- _____. (1968), *Political Order in Changing Societies*. New Haven and London: Yale University Press.
- LAMOONIER, Bolivar. (1994), “A democracia brasileira de 1985 à década de 90: síndrome da paralisia hiperativa”, in João Paulo dos Reis Veloso (coord.) *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora.
- _____. (1990), “Antecedentes, riscos e possibilidades do governo Collor” in *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Sumaré.
- LIMA JR, O. B. (1993), *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo: Edições Loyola.
- LOWI, Theodore. (1964), “American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory”. *World Politics*, n.16.
- MARTINS, Luciano. (1994), “Instabilidade política e governabilidade na construção democrática” in João Paulo dos Reis Veloso (coord.), *Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora.
- MELO, M. A. B. C. (1993), “Anatomia do Fracasso: intermediação de interesses e a reforma das políticas sociais na Nova República”, *Dados*, v. 36, n.1. Rio de Janeiro: IUPERJ.
- _____. (1996), “O jogo das regras: a política da reforma constitucional 1993-1995”. XX Encontro Anual da ANPOCS.
- O’CONNOR, J. (1973), *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin Press.
- OLSON, Mancur Jr. (1965), *The Logic of Collective Action Public Goods and Theory of Groups*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- PEREIRA, Carlos. (1996), *The influence of the Brazilian Party System on The Process of State Reform*. XX Encontro da ANPOCS. Caxambu - MG.
- REIS, B. P. W. (1995), “Corporativismo, Pluralismo e Conflito Distributivo no Brasil”. *Dados*, v.38, n.3, Rio de Janeiro.
- REIS, Fábio Wanderley. (1994), “Notas sobre a reforma do Estado”. *Revista do Serviço Público*, v. 118, n.3, Brasília: ENAP.
- _____. (1994), “Governabilidade e Instituições Políticas”, in J. P. dos Reis Velloso (coord.), *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora.
- _____. (1995), “Governabilidade, instituições e partidos”. *Novos Estudos Cebrap*, n. 41.
- RODRIGUES, Leôncio Martins. (1995), “Eleições, Fragmentação Partidária e Governabilidade”. *Novos Estudos Cebrap*. n. 41.
- SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. (1979), *Sociologia política*. São Paulo: DIFEL.
- SCHUMPETER, Joseph. (1943), *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Allen & Unwin.

Normas para colaboradores

1. A série **Texto para discussão** divulga artigos em fase de pré-publicação, com o objetivo de fomentar o debate direto entre o leitor e o autor.
2. Os trabalhos, sempre inéditos no Brasil, devem conter em torno de 25 laudas de 30 linhas de 65 toques.
3. Os originais devem ser encaminhados ao editor, em disquete, em programa de uso universal, com uma cópia impressa. Usar apenas as formatações padrão.
4. Os trabalhos devem vir acompanhados de um resumo analítico em português e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado.
5. Na primeira página deve constar informação sucinta sobre formação e vinculação institucional do autor (em até duas linhas).
6. Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do trabalho, e não ao pé da página. Notas e referências, sendo o caso, devem vir devidamente numeradas.
7. Os originais enviados à editora de **Texto para discussão** não serão devolvidos. O editor compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

Texto para discussão

Números publicados

- Nº 1 - A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira
Luiz Carlos Bresser Pereira
maio/1995, 24 p.
- Nº 2 - A questão da estabilidade do serviço público no Brasil: perspectivas de flexibilização
Érica Mássimo Machado e Lícia Maria Umbelino
julho/1995, 21 p.
- Nº 3 - Reflexões sobre a proposta da reforma do Estado brasileiro
Gleisi Heisler Neves
outubro/1995, 28 p.
- Nº 4 - Estado, aparelho do Estado e sociedade civil
Luiz Carlos Bresser Pereira
outubro/1995, 31 p.
- Nº 5 - Reforma administrativa e direito adquirido ao regime da função pública
Paulo Modesto
outubro/1995, 14 p.
- Nº 6 - A tecnologia da informação na reforma do Estado
Ricardo Adolfo de Campos Saur
julho/1996, 15 p.
- Nº 7 - Brasil século XXI - A construção de um Estado eficaz
Virginio Augusto Ferreira Coutinho e Maria Teresa Oliva Silveira Campos
agosto/1996, 24 p.
- Nº 8 - Desempenho e controle na reforma administrativa
Simon Schwartzman
setembro/1996, 22 p.
- Nº 9 - Administração pública gerencial:
estratégia e estrutura para um novo Estado
Luiz Carlos Bresser Pereira
outubro/96, 20p.

- Nº 10 - Qual Estado?
Mário Cesar Flores
novembro/96, 12p.
- Nº 11 - Governabilidade, governança e capacidade governativa
Maria Helena de Castro Santos
dezembro/96, 14p.
- Nº 12 - A modernização do Estado: as lições de uma experiência
Serge Vallemont
dezembro/96, 16p.
- Nº 13 - As escolas e institutos de administração pública na América Latina diante da crise do Estado.
Enrique Saravia
março/97, 18p.
- Nº 14 - Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para discussão.
Francisco Gaetani
abril/97, 15p.
- Nº 15 - Cidadania e *Res publica*: a emergência dos direitos republicanos
Luíz Carlos Bresser Pereira
maio/97, 45p.
- Nº 16 - Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo americano orientadas para o desempenho e resultados
Bianor Scelza Cavalcanti e Roberto Bevilacqua Otero
junho/97, 31p.
- Nº 17 - Controle interno e paradigma gerencial
Sheila Maria Reis Ribeiro
julho/97, 27p.
- Nº 18 - Agências Executivas: estratégias de reforma administrativa
Marcos Alonso Nunes
agosto/97, 37p.
- Nº 19 - Formação e capacitação na construção de um novo Estado
Evelyn Levy
setembro/97, 15p.
- Nº 20 - A reforma administrativa francesa: da crise da função pública a uma nova racionalidade da ação coletiva, uma difícil transição
Valdei Araújo
outubro/97, 26p.
- Nº 21 - Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural
Tereza Cristina Cotta
novembro/97, 13p.

- Nº 22 - Utilizando a internet na administração pública
Cláudio Seiji Sato
dezembro/97, 25p.
- Nº 23 - Reforma administrativa e direito adquirido
Paulo Modesto
fevereiro/98, 25p.
- Nº 24 - Reconstruindo um novo Estado na América Latina
Luiz Carlos Bresser Pereira
março/98, 19p.
- Nº 25 - Desafios e oportunidades no setor de compras
governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro
Carlos César Pimenta
abril/98, 23p.
- Nº 26 - Análise de macroprocessos na Secretaria de Recursos Humanos do
MARE: uma abordagem sistêmica
Marcelo de Matos Ramos
maio/98, 23p.
- Nº 27 - Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses
Francisco Gaetani
junho/98, 27p.
- Nº 28 - Diagnóstico da situação da mulher na Administração Pública Federal
*Franco César Bernardes, Marcelo Gameiro de Moura e
Marco Antônio de Castilhos Acco*
julho/98, 25p.

Cartão de assinatura da RSP

A *Revista do Serviço Público* — **RSP** é uma publicação da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, cujo objetivo é promover a reflexão sobre temas ligados ao Estado, à Administração Pública e à gestão governamental. Reúne artigos de autores brasileiros e estrangeiros que apontam as tendências contemporâneas no debate sobre a área.

Para assinar a RSP, preencha este cartão e envie para o endereço abaixo por fax ou correio.

Periodicidade: trimestral
Assinatura anual: R\$ 40,00
Exemplar avulso: R\$ 12,00
Exemplar avulso anterior a 1997: R\$ 8,00

Nome/Instituição:

CPF/CGC:

Endereço:

Cidade:

UF:

CEP:

Caixa Postal:

Telefone:

Fax:

Tipo de solicitação

- Assinatura
 Número avulso — Edição nº _____
 Alteração de cadastro

Formas de pagamento

1. Enviar cheque nominal em nome de: ENAP Escola Nacional de Administração Pública.
2. Enviar ordem de pagamento (anexar cópia do depósito) em nome de:
ENAP Escola Nacional de Administração Pública, através do Banco do Brasil S/A,
Agência Ministério da Fazenda 3602-1, Conta Corrente: 170500-8 Depósito identificado
(código - dv) finalidade: 11470211401002-2.
3. Enviar nota de empenho (anexar original) em nome de:
ENAP Escola Nacional de Administração Pública
UG: 114702 — Gestão: 11401

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Pesquisa e Difusão

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília, DF

Telefone: (061) 445 7095 — 445 7096

Fax: (061) 245 6189

<http://www.enap.gov.br>

e-mail: publicacoes.enap@mare.gov.br