

PENT



Fundación para la integración
de la Argentina en el mundo

A Matriz Institucional Brasileira e a Dimensão da Governabilidade.

ANASTASIA, Fátima.

Portugués

5 de Diciembre de 2002

2002-005

Título
Autores
Idioma
Fecha de Publicación
Documento de Trabajo Nro.

Los juicios y opiniones expresados en los documentos de trabajo de la Fundación PENT son exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen a la institución que los publica.

A Matriz Institucional Brasileira e a Dimensão da Governabilidade¹

**Fátima Anastasia
Departamento de Ciência Política
Universidade Federal de Minas Gerais
Novembro de 2002**

¹ Agradeço ao Prof. Carlos Ranulfo Felix de Melo (DCP-UFMG) pela disponibilização dos resultados eleitorais para a composição do Congresso Nacional nos anos de 1994, 1998 e 2002. Agradeço, ainda, a Rafael Costa (FACE-UFMG) pela colaboração na coleta dos dados econômicos e sociais.

Introdução

As novas democracias na América Latina empreenderam, nas duas últimas décadas, reformas orientadas para o mercado. Em sintonia com as recomendações do Consenso de Washington, e seguindo os ditames do Fundo Monetário Internacional, tais reformas visavam enfrentar a **crise de governabilidade** ocasionada pela expansão do Estado,² pela ‘explosão’ da dívida pública e pela ‘sobrecarga’ de demandas da sociedade.

Não obstante os diferenciados graus de sucesso obtidos por esses países, no que se refere ao cumprimento das metas impostas pelos organismos internacionais, tais reformas acarretaram altos custos para os cidadãos das nações onde foram implementadas. Como afirma Evans (2002:1):

“In Latin América and África trends in the ‘bottom line’ – that is economic growth rates – show no signs of improving. Even more disturbing, the ability of states to deliver the basic public services and collective goods on which ordinary citizens rely remains precarious. In many cases the capacity to deliver collective goods is deteriorating. Finally, the classic problem which was supposed to be brought under control by state reform – corruption – remains disturbingly prevalent”.

A título de ilustração, vale mencionar que, de acordo com dados do próprio FMI e do Banco Mundial, a expressiva diminuição de gastos do setor público como proporção do PIB, ocorrida na América Latina, nos anos 90, não teve correspondência nos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)³, onde se verifica, desde a década de 60, crescimento ininterrupto do percentual do PIB destinado aos gastos públicos.

Na mesma direção, Paramio (2002) argumenta que na última década se assistiu ao crescimento da desconfiança política na América Latina e aventa a hipótese de que tal fenômeno se deva ao fato de que

“...las reformas del Estado han disminuido substancialmente la capacidad de los gobiernos de la región para proteger a los ciudadanos ante la inseguridad económica, y, al mismo tiempo, el nuevo modelo económico se ha relevado especialmente vulnerable al impacto de turbulencias financieras exógenas o a las estampidas de capitales ante percepciones de riesgo independientes hasta cierto punto de la situación económica del país” (Paramio, 2002:1) .

² A expansão do aparato estatal era, à época, considerada como excessiva pelos propositores da reforma.

³ A OCDE, que é conhecida como o 'clube dos ricos', congrega 30 países responsáveis por 2/3 dos bens e serviços produzidos em todo o mundo.

As consequências perversas do modelo adotado devem-se fundamentalmente, segundo estes autores, à retração do Estado na provisão dos bens e serviços sociais. Não obstante a concordância com a necessidade de reformar o Estado na região, os analistas discordam da maneira como a reforma foi conduzida:

"... la forma em que se llevaron a cabo las reformas, em parte por la debilidad estructural de las administraciones, em parte por la presión de la situación económica, y en parte por decisión o estrategia de los gobernantes, ha conducido a modelos de sociedad en los que los ciudadanos dependen mucho más del mercado que en ninguna otra sociedad conocida, con la excepción de Estados Unidos, y cuentan con mucho menos apoyo público y con recursos sociales mucho más escasos que en cualquier otra sociedad conocida (incluyendo Estados Unidos)" (Paramio, 2002:10).

Este é o contexto no qual está posto o desafio de empreender o que tem sido chamado de **reformas de segunda geração**, orientadas para a (re)construção do Estado e das instituições políticas, de forma a garantir as condições para a vigência de uma ordem política mais responsiva aos interesses dos cidadãos e mais responsável perante eles. O que implica, segundo Paramio, assegurar o provimento dos bens públicos requeridos para o desenvolvimento econômico e social.

No caso brasileiro, tal desafio se revela de grande monta, quando se considera o acentuado padrão de desigualdade social vigente no país e o tamanho da dívida pública interna acumulada nas últimas décadas⁴.

É sabido que o Brasil apresenta um dos padrões mais perversos de desigualdades sociais do mundo. Os 10% mais pobres, entre os brasileiros, auferem apenas 1% da renda, enquanto os 10% mais ricos ficam com 46,7% da renda total. Isto explica porque 53 milhões de brasileiros estão localizados abaixo da linha de pobreza e, desses, 23 milhões estão em situação de indigência ou miséria. Ademais, para complicar a situação, segundo o IBGE, 7,5% da população economicamente ativa encontram-se desempregados e é bastante expressivo o contingente dos brasileiros que trabalham na informalidade.

⁴ De acordo com dados do Banco Central, no período compreendido entre dezembro de 1994 e dezembro de 2001, a Dívida Interna Líquida do Setor Público saltou de aproximadamente R\$ 200 bilhões para cerca de R\$ 500 bilhões, em valores de 2001 pelo IGP-DI.

Quadro I

País	Renda Per capita 1999	IDH 1999	Posição IDH 1999	Índice de GINI
Serra Leoa	US\$ 130	0,258	162	62,9 (1989)
Brasil	US\$ 3.430	0,750	69	60,7 (1998)
Argentina	US\$ 7.550	0,842	34	-
Chile	US\$ 4.630	0,825	39	56,7 (1998)
Federação Russa	US\$ 2.250	0,775	55	48,7 (1998)
Uruguai	US\$ 6.220	0,828	37	42,3 (1989)
EUA	US\$ 31.910	0,934	6	40,8 (1997)
China	US\$ 780	0,718	87	40,3 (1998)
Austrália	US\$ 20.950	0,936	2	35,2 (1994)
Canadá	US\$ 20.140	0,936	3	31,5 (1994)
Alemanha	US\$ 25.620	0,921	17	30 (1994)

Fontes: Pnud; Banco Mundial.

Ressalte-se, no entanto, que o país está longe de ser pobre: sua economia encontra-se entre as dez maiores do planeta. Países com rendas per capita semelhantes à brasileira apresentam taxas de pobreza muito inferiores à do Brasil, atualmente na faixa dos 34% da população⁵.

As enormes potencialidades apresentadas pelo país - onde a combinação entre tamanho da população, do território e do Produto Interno Bruto (PIB) só é superada pelos Estados Unidos e pela China - tornam exequível o desafio acima mencionado, de realizar a segunda geração de reformas, desde que haja vontade política para enfrentá-lo. Por consequência, no Brasil, deve ser redobrado o esforço para dar conta da extensa agenda de problemas que atravessam a sociedade: retomar o crescimento econômico mantendo a estabilidade da moeda; investir em políticas sociais para fazer frente ao déficit crescente de bens e serviços públicos; promover políticas redistributivas a favor dos mais pobres e, mais importante, fazer tudo isto assegurando a manutenção da estabilidade política e da governabilidade e propiciando incrementos nos graus de *accountability* vertical e horizontal.

⁵ Fonte: IPEA, PNUD, 1999, citados pela Revista **Veja** de 23 de janeiro de 2002.

Przeworski (1995) afirma que, sob o capitalismo democrático operou-se, pela primeira vez, a separação entre os princípios de propriedade e de autoridade, acarretando a organização de dois diferentes, embora interligados, mecanismos de alocação de recursos: o mercado, informado pelo princípio de propriedade e o Estado, informado pelo princípio de autoridade. Ele refere-se, obviamente, à autoridade democrática que faculta aos cidadãos decidirem sobre a alocação de recursos que não possuem. O Estado é, segundo esta concepção, o instrumento que os cidadãos podem mobilizar para se contrapor à pura lógica de mercado, utilizando um recurso – o voto – que nas democracias é igualmente distribuído entre todos.

Por paradoxal que possa parecer, as novas democracias latino-americanas têm oferecido aos cidadãos poucas chances de utilizarem o recurso à autoridade do voto para fazerem frente ao primado quase que exclusivo da propriedade: esta tem sido, em resumo, a tônica da primeira geração de reformas, que remercantilizou um conjunto expressivo de bens e serviços que, nas democracias avançadas, os cidadãos obtém através de provisão pública.

Ainda que se possa argumentar que é estreito o campo de manobras dos Estados territoriais nacionais, especialmente ao sul do Equador, para enfrentar os ditames da economia globalizada e os *market signals*, acreditar que nada pode ser feito por estes atores é desacreditar na política e na democracia.

Por trágicas que possam ser as escolhas disponíveis na região, há escolhas: a negação deste enunciado significar renunciar à política.

As considerações que se seguem estão baseadas na convicção de que a democracia importa e faz diferença. E, ademais, que o seu aperfeiçoamento é o único recurso eficaz e legítimo, seja para definir qual é a melhor alternativa em presença, seja para ampliar o leque de alternativas à disposição dos cidadãos.

Na próxima sessão serão tecidas algumas considerações sobre o arranjo institucional brasileiro e será feito um balanço, ainda que bastante rápido, de seu funcionamento. Após, será traçada uma comparação entre a correlação de forças políticas que deu suporte ao *presidencialismo de coalizão*⁶ praticado no país, durante os dois governos Fernando Henrique Cardoso (1995/1998 e 1999/2002) e a coalizão política que dará suporte ao governo Lula, recentemente eleito.

⁶ "Apenas uma característica, associada à experiência brasileira, ressalta como uma singularidade: o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o 'presidencialismo imperial', organiza o Executivo com base em grandes coalizões" (Abranches, 1988).

Finalmente, a título de conclusões, serão investigadas as possibilidades de compatibilização entre as agendas econômica, social e política que foram vitoriosas nas urnas e os instrumentos disponíveis para realizá-las, com ênfase para o pacto social e o pacto político.

Arranjo Institucional e agenda pública: o caso brasileiro

A eleição de Luís Inácio Lula da Silva para presidente do Brasil certamente sinaliza na direção da estruturação de um novo contexto político para a (re)discussão das questões relacionadas à governabilidade, à *accountability* e aos novos rumos que serão imprimidos às políticas públicas.

No que se refere ao arranjo institucional, o Brasil é uma República federativa, presidencialista, bicameral, com representação proporcional e multipartidarismo. Os três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – atuam nos três níveis da Federação⁷, abrangendo, portanto, seus 26 estados e 5.561 municípios.

De acordo com alguns analistas (Linz & Valenzuela, 1994; Mainwaring, 1993) arranjos deste tipo são conducentes à instabilidade política e à crise, devido aos altos graus de fracionamento político-parlamentar e às dificuldades de organizar maiorias governativas. No entanto, como demonstraram Figueiredo & Limongi (1999), a democracia brasileira tem sido capaz de se reproduzir de forma estável e sem grandes sobressaltos devido, sobretudo, à operação de outros procedimentos constitucionais e regimentais que seus críticos não levaram em conta:

- a preponderância legislativa do presidente⁸, facultada sobretudo pela vigência da Medida Provisória⁹;

⁷ O Brasil apresenta uma organização federativa bastante singular, já que se constitui em um Estado Federal trino, no qual os municípios são, também, entes federados. Como assinala o Professor Baracho Júnior (aula proferida no DCP-UFMG, em 04.11.2002), há, no Brasil, duas federações: uma federação de estados, formando a União e uma federação de municípios, formando os estados. Porém: 1)- os municípios não têm, e não podem ter, por determinação constitucional, Poder Judiciário; 2)- a Constituição não permite Legislativos bicamerais nos estados e 3)- os municípios não têm poder constituinte decorrente, dispondo apenas das respectivas Leis Orgânicas Municipais.

⁸ Segundo a Constituição de 1988, o presidente da República tem exclusividade de iniciativa legislativa referente ao Projeto de Lei Orçamentária e a questões tributárias relacionadas ao funcionalismo público; o presidente pode, ainda, solicitar tramitação especial (urgência) para as proposições de sua autoria.

⁹ Art.62 - Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.* (Redação pela Emenda Constitucional 32/2001 - 12.09.01) § 1º - É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: * (Acrescido pela Emenda Constitucional 32/2001 - 12.09.01) I - relativa a: a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; b) direito penal, processual penal e processual civil; c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3; II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; III - reservada a lei complementar; IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República. § 2º -

- os dispositivos regimentais que concentram poderes e recursos parlamentares nas mãos das lideranças partidárias¹⁰ e
- o uso estratégico dos recursos de patronagem para fortalecer a disciplina partidária no Congresso.

A mobilização desses instrumentos para a produção da estabilidade política, por sua vez, tem gerado efeitos perversos no que se refere ao grau de *accountability* da ordem e à densidade democrática da representação (Anastasia & Melo, 2002).

Nos dois períodos FHC¹¹, o presidente governou com uma ampla bancada parlamentar de sustentação às suas políticas. Este apoio só foi abalado pela crise ocorrida no Senado Federal¹², em 2001, que resultou no afastamento do Partido da Frente Liberal (PFL) da base governista. A Tabela 1 mostra a composição do Congresso resultante das eleições de 1994 e 1998:

Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada. * (Acrescido pela Emenda Constitucional 32/2001 - 12.09.01) § 3º - As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes. * (Acrescido pela Emenda Constitucional 32/2001 - 12.09.01) § 4º - O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional. * (Acrescido pela Emenda Constitucional 32/2001 - 12.09.01) § 5º - A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais. * (Acrescido pela Emenda Constitucional 32/2001 - 12.09.01) § 6º - Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando. * (Acrescido pela Emenda Constitucional 32/2001 - 12.09.01) § 7º - Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional. * (Acrescido pela Emenda Constitucional 32/2001 - 12.09.01) § 8º - As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados. * (Acrescido pela Emenda Constitucional 32/2001 - 12.09.01) § 9º - Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional. * (Acrescido pela Emenda Constitucional 32/2001 - 12.09.01) § 10 - É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo. * (Acrescido pela Emenda Constitucional 32/2001 - 12.09.01) § 11 - Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas. * (Acrescido pela Emenda Constitucional 32/2001 - 12.09.01) § 12 - Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto. * (Acrescido pela Emenda Constitucional 32/2001 - 12.09.01)

¹⁰ Vale citar, à título de exemplo, o Colégio de Líderes, composto pelos líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo (art. 20 do Regimento Interno), que constitui o órgão deliberativo central na Câmara dos Deputados.

¹¹ Fernando Henrique Cardoso foi o primeiro presidente do Brasil e ser reeleito, em 1988, o que foi possibilitado pela aprovação, no curso de seu primeiro mandato, de uma emenda introduzindo o dispositivo da reeleição no texto constitucional.

¹² A crise no Senado teve início com a eleição para presidente da Casa do Senador Jader Barbalho (PMDB-PA), o que provocou tensões com os setores pefelistas liderados por Antônio Carlos Magalhães (ACM), inimigo histórico de Barbalho. Logo após, explode o escândalo do painel eletrônico do Senado, devido à denúncia de violações do mesmo por ACM e José Roberto Arruda (PSDB-DF), na sessão que cassou o Mandato do ex-senador Luiz Estevão, ocorrida no ano anterior.

Tabela 1
O quadro político no Congresso Nacional (1994 e 1998)

Partidos	Câmara dos Deputados				Senado Federal*	
	N(94)	N(98)	%(94)	%(98)	N(1998)	%(1998)
PT	49	58	9,6	11,3	7	8,6
PDT	34	25	6,6	4,9	4	4,9
PSB	15	19	2,9	3,7	2	2,5
PPS	2	3	0,4	0,6	1	1,2
PC do B	10	7	1,9	1,4	-	-
PV	1	1	0,2	0,2	-	-
<i>Esquerda</i>	111	113	21,6	22,1	14	17,3
PMDB	107	83	20,9	16,2	26	32,1
PSDB	62	99	12,1	19,3	13	16
<i>Centro</i>	169	182	33	35,5	39	48,1
PFL	89	105	17,3	20,5	16	19,7
PPR(94)/PPB**	52	60	10,1	11,7	6	7,4
PTB	31	31	6	6	3	3,7
PP	36	-	7	-	-	-
PL	13	12	2,5	2,3	2	2,5
Micro Legendas	12	10	2,3	1,9	1	1,2
<i>Direita</i>	233	218	45,2	42,4	28	34,6
<i>Bancada de apoio a FHC</i>	341	347	66,5	67,6	64	79
<i>Bancada de Oposição</i>	111	113	21,6	22,1	14	17,3
<i>Bancadas Independentes</i> ²	61	53	11,9	10,3	3	3,7

Fontes: Dados Eleitorais do Brasil - Banco de Dados do IUPERJ, organizado por Jairo Nicolau; Folha de São Paulo, 29 de outubro de 2002, Caderno Eleições, pag. 11.

*Não foi possível obter dados relativos à composição do Senado em 1994.

** Em 1995, PPR e PP fundiram-se dando origem ao PPB.

Foram classificados como micro legendas de direita os partidos com menos de 5 representantes na Câmara dos Deputados: PSC, PRN, PMN, PSD, PRP, PRONA, PST e PSL.

A coalizão política de apoio ao presidente, de centro-direita, foi composta, no primeiro mandato, pelos seguintes partidos: PSDB, PMDB, PFL, PPR e PTB. Ao longo da legislatura, essa coalizão foi recebendo adesões de parlamentares, resultantes das migrações partidárias, chegando a abrigar 390 deputados (Melo, 2002). No segundo mandato, a bancada governista foi formada pelo PSDB, PMDB, PFL e PPB totalizando, em 1999, 347 deputados. Em que pesem os baixos índices de popularidade de Fernando

Henrique Cardoso no período (Melo, 2002:36)¹³, o presidente conseguiu manter uma coalizão de apoio superior aos 308 deputados necessários para a aprovação de reformas à Constituição¹⁴.

No que se refere à composição do ministério, em ambos os governos FHC verificou-se a presença de um ***gabinete de coalizão***, baseado no critério partidário para a seleção de seus membros (Melo, 2002). No primeiro mandato, compunham o ministério o PSDB, o PMDB, o PFL, o PTB e o PPB, tendo sido este último incluído apenas a partir de 1996. No período compreendido entre 1999 e 2001, participaram do gabinete o PSDB, o PFL, o PMDB e o PPB (Melo, 2002: 23). Em 2002, o PFL abandonou a coalizão e, consequentemente, os cargos que ocupava no governo.

Percebe-se, portanto, que durante a maior parte de seus dois mandatos, o presidente Fernando Henrique Cardoso contou com uma ampla base partidária que lhe permitiu aprovar quase que integralmente a sua agenda. De acordo com Figueiredo e Limongi (1999: 24), "*a probabilidade de uma proposta do Executivo ser rejeitada em plenário é de 0,026*". Decorre daí que, durante esse longo período, se não foram verificadas mudanças significativas conducentes à obtenção de graus mais substantivos de *accountability* e de densidade democrática da representação, não foi por falta de recursos políticos, restando por averiguar a hipótese da ausência de vontade política orientada para estes objetivos.

O afastamento do PFL da coalizão governista, no entanto, teve conseqüências importantes sobre os rumos que foram impressos à política brasileira daí em diante. A decisão do PFL de lançar candidatura própria à presidência da República - projeto que afundou nas águas de denúncias de corrupção, as quais foram pronta e rigorosamente averiguadas pelo governo federal - gerou um fosso ainda maior entre os antigos aliados e seu malogro colaborou para aumentar os graus de competitividade das candidaturas oposicionistas.

A vitória de Lula no pleito de 2002 carrega dois significados da maior importância: por um lado, ela atesta que a política brasileira encontra-se hoje, sem sombra de dúvidas, no

¹³ "... os dois governos de Fernando Henrique Cardoso contrastam nitidamente no que diz respeito à popularidade do presidente. Ao longo de todo o primeiro mandato, o percentual de ótimo/bom manteve-se, com folga, acima do ruim/péssimo. Em fevereiro de 1999, a situação havia se invertido, e Fernando Henrique atravessou o segundo período com baixos índices de popularidade" (Melo, 2002: 36).

¹⁴ A Câmara dos Deputados, no Brasil, é composta de 513 legisladores. A Constituição estabelece que é necessária uma maioria qualificada de 3/5 dos membros da Casa para a aprovação de emendas ao seu texto.

universo de *um sistema representativo poliárquico*¹⁵ (Santos, 1998), já que significa a realização cabal do princípio de igualdade política em todos os quesitos, inclusive naquele referido à elegibilidade.

Por outro lado, a eleição de Lula e do PT expressa o desejo de reorientação do uso do princípio de autoridade: ficou patente que a sociedade brasileira compareceu às urnas e nelas depositou seu voto a favor de uma alocação diferente dos recursos que o Estado arrecada dos contribuintes. Vale, ainda, ressaltar que foi a institucionalização dos procedimentos democráticos que permitiu alterar a composição da coalizão governante e sinalizar na direção de mudanças na substância da política pública.

Cabe, no momento, investigar se a nova correlação de forças que se organiza no Congresso e fora dele se constituirá em uma coalizão dotada de preferências e de recursos suficientes para o cumprimento das agendas procedimental e substantiva sinalizadas durante a campanha eleitoral.

¹⁵ Santos argumenta que existem duas descendências de sistemas representativos - oligárquicos e poliárquicos - e afirma:

“Por definição minimalista, mas estrita, de poliarquia entendo um sistema político que satisfaça *completamente* às seguintes condições:

- (1) exista competição eleitoral pelos lugares de poder, a intervalos regulares, com regras explícitas, e cujos resultados sejam formalmente reconhecidos pelos competidores;
- (2) a participação da coletividade na competição se dê sob sufrágio universal, tendo por única barreira o requisito de idade limítrofe” (p. 210).

“Creio que o caráter minimalista da definição seja pacífico, pois não exige a satisfação integral de todas as oito condições dahlsianas. Sua aplicação estrita, contudo, já permite distinguir poliarquias de autoritarismos, os quais violam a condição 1, e de oligarquias, as quais não satisfazem a condição 2” (Santos, 1998 :p. 210).

Tabela II
O quadro político no Congresso Nacional após a eleição de 2002

Partidos	Câmara dos Deputados		Senado Federal	
	N	%	N	%
PT	91	17,7	14	17,3
PDT	21	4,1	5	6,2
PSB	22	4,3	4	4,9
PPS	15	2,9	1	1,2
PC do B	12	2,3	-	-
PV	5	1,0	-	-
<i>Esquerda</i>	166	32,4	24	29,6
PMDB	74	14,4	19	23,5
PSDB	71	13,8	11	13,5
<i>Centro</i>	145	28,2	30	37,0
PFL	84	16,4	19	23,5
PPB	49	9,6	1	1,2
PTB	26	5,1	3	3,7
PL	26	5,1	3	3,7
PRONA	6	1,2	-	-
Microlegendas ¹	11	2,1	1	1,2
<i>Direita</i>	202	39,4	27	33,3
<i>Bancada de apoio a Lula</i>	218	42,5	30	37,0
<i>Bancada de Oposição</i>	204	39,8	31	38,3
<i>Bancadas Indefinidas</i> ²	91	17,7	20	24,7

Fonte: Melo & Anastasia, 2002, pag. 13.

1. Foram classificados como micro legendas os partidos com menos de 5 representantes. Na Câmara: PSD(4); PST (3); PMN (1); PSC (1); PSL (1) e PSDC (1). No Senado, o PSD com um representante.
2. Foram computadas como indefinidas as bancadas do PMDB, do PRONA e dos micropartidos.

A leitura do quadro acima permite afirmar que, pelo menos à princípio, o presidente contará com uma coalizão robusta, embora não o suficiente para garantir, sem mais, a aprovação de sua agenda. Sabe-se, no momento, que

"...a bancada de apoio a Lula contará com o conjunto dos partidos de esquerda, além de mais duas agremiações tradicionalmente consideradas como de direita – o PL, integrante da coalizão eleitoral desde o primeiro turno, e o PTB, que aderiu no segundo. Juntos tais partidos somam 218 deputados (42,5%) e 30 senadores (37,0%). A base governista poderá ser ampliada com a inclusão do PMDB, partido que indicou o vice na chapa de José Serra. Tal possibilidade estava posta desde o segundo turno,

*quando candidatos do PMDB ao governo de estados importantes passaram a ser apoiados pelo PT e se vincularam à campanha de Lula. E foi reforçada com o acordo fechado entre os dois partidos para a disputa das presidências da Câmara e do Senado*¹⁶. Neste caso, a base aliada passaria a incluir 57,0% dos deputados federais e 60,0% dos senadores". (Melo & Anastasia, 2002: 14).

Mesmo na hipótese da adesão do PMDB ao governo Lula, sua base de sustentação na Câmara dos Deputados passaria a contar com 289 membros, número insuficiente para a aprovação das reformas constitucionais que pressionam a agenda política: reforma tributária, reforma da Previdência Social, reforma trabalhista e reforma política. Este é um dos motivos para reforçar a proposta de **pacto** que vem freqüentando corações e mentes em Brasília: fala-se em pacto político¹⁷, necessário para costurar a maioria qualificada exigida para emendar a Constituição e fala-se em pacto social¹⁸ para organizar as condições e os compromissos requeridos para a retomada do desenvolvimento econômico com equidade social e sem pressões inflacionárias. Sabe-se que um ator isolado, por mais poderoso que seja, não é capaz de dar conta de tarefas desta magnitude (Scharpf, 1991), o que remete o novo governo para um esforço de coordenação conducente à reunião das preferências e dos recursos indispensáveis ao processamento exitoso da agenda pública.

Rumo ao Consenso de Brasília

John Williamson, economista que cunhou a expressão **Consenso de Washington**, afirmou que "o que ficou conhecido como Consenso de Washington falhou"¹⁹. E acrescentou que ele não pensava em um Estado mínimo nem em uma política monetarista quando cunhou o termo²⁰.

Após duas décadas de sacrifícios impostos às populações dos países 'em desenvolvimento', por consequência da adoção do Estado mínimo e das políticas

¹⁶ Pelo acordo, o PMDB apoia o nome indicado pelo PT para a Câmara e recebe, em troca a garantia de apoio para o Senado.

¹⁷ Em entrevista concedida ao **Bom Dia Brasil** (Rede Globo, 21/11/2002), o Deputado José Dirceu, uma das lideranças petistas à frente da equipe de transição, ao referir-se à composição do ministério do novo governo, afirmou que "vamos fazer um governo mais amplo do que o PT e mais amplo do que a esquerda".

¹⁸ Na mesma oportunidade - entrevista ao **Bom Dia Brasil**, em 21 de novembro - o Deputado José Dirceu disse que o PT está ciente de que a governabilidade não passa apenas pelo Congresso Nacional, o que remete à proposta do pacto social.

¹⁹ Entrevista concedida às Páginas Amarelas da Revista **Veja**, em 06 de novembro de 2002.

²⁰ Williamson afirmou que o conceito original do Consenso de Washington abarcava as seguintes políticas: "disciplina macroeconômica, economia de mercado e abertura comercial".

monetaristas que acabaram por se tornar a tradução, na prática (erroneamente?), do receituário do Consenso, chegou a hora de lançar as bases para um novo compromisso. Este foi, inequivocamente, o recado das urnas, no dia 27 de outubro, no Brasil, em eleições realizadas em um contexto econômico difícil, atravessado pela crise financeira mais grave das últimas décadas.

O que a quarta democracia do mundo sinalizou foi, portanto, que está na hora de substituir as prescrições do Consenso de Washington pela nova agenda que informará o **Consenso de Brasília**, ora em gestação: desenvolvimento sustentável, com geração de empregos; inclusão social; aperfeiçoamento das instituições da democracia, tudo isso sem por em risco a disciplina fiscal.

O momento é, sem dúvida, muito propício para a sua celebração. Segundo pesquisa Sensus, publicada pela Revista VEJA de 13 de novembro de 2002, a sociedade brasileira está apostando suas fichas no novo governo: 70% dos entrevistados acham que Lula fará um governo bom ou ótimo e acreditam que ele fará despencar a taxa de desemprego; 55% pensam que ele vai controlar a inflação e 64% crêem que ele vai acabar com a corrupção.

O **Consenso de Brasília** tem dois fóruns privilegiados - o Congresso e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) - e apoia-se em vários instrumentos: o primeiro, já ativado, foi o do voto, que permitiu mudar o poder de mãos e sinalizou novos rumos para a política pública no país; o segundo, o pacto político, tem por arena o Poder Legislativo e por objetivo construir as maiorias necessárias para realizar as mudanças procedimentais e substantivas que foram autorizadas pelos cidadãos através das eleições, observando o requisito de estabilidade da ordem política; o terceiro, o pacto social, deverá emergir do processo que se instalará no interior do CDES, organismo de caráter consultivo e de composição plural, integrado por empresários, sindicalistas, e outras lideranças expressivas dos diversos setores da sociedade brasileira²¹. O Conselho representa a outra face do Consenso, aquela que extravasa os

²¹ "A proposta de institucionalização do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) sinaliza, sem dúvida, para o aumento da "porosidade do Estado", para utilizar uma expressão de Fábio Wanderley Reis, às preferências e aos interesses presentes na sociedade civil. No entanto, o Conselho será tanto mais expressivo dos diversos interesses nele contemplados, quanto mais os seus membros forem representativos de setores organizados da sociedade brasileira.

Desta forma, vale assinalar que um desafio importante relacionado à participação dos atores da sociedade civil na arena do Estado - por exemplo, no CDES - pressupõe que os mesmos tenham resolvido previamente o problema da participação política e tenham se constituído como atores coletivos. Ou seja, implica que eles tenham superado satisfatoriamente o problema olsoniano da saída da passividade para a ação e amealhado os recursos necessários à sua organização. Problemas que, como se sabe, dados os

limites da estabilidade política e os muros do Congresso, passando a incorporar a sociedade e dando vazão à vocalização de suas preferências, contribuindo, portanto, para a ampliação dos graus de *accountability* e de *responsiveness* democráticas.

A ativação simultânea e integrada destes dois fóruns, se bem sucedida, contribuirá para reforçar o caráter contínuo do contexto decisório da democracia brasileira e para a coordenação das agendas econômica, social e política.

custos envolvidos na participação política, atingem mais fortemente os segmentos menos privilegiados da população.

Dito de outra maneira: o formato proposto pelo novo governo, de interlocução com os setores organizados da sociedade civil, traz à lembrança o arranjo neo-corporativo que desempenhou papel de destaque no compromisso da social-democracia européia, nos seus anos dourados. Porém, o sucesso desta proposta em muito dependerá da ampliação dos graus de pluralismo presentes na sociedade brasileira, já que esta é a condição para fazer repercutir na arena estatal, com eficácia e legitimidade, a heterogeneidade e a diversidade de preferências que se articulam na sociedade civil". (Anastasia, Fátima. Artigo publicado no Jornal **EM TEMPO** de 12 de novembro de 2002).

Bibliografia

- ABRANCHES, Sérgio (1988). "Presidencialismo de Coalizão", in: *Revista DADOS*, Vol. 31, n.1, pp. 5-34.
- ANASTASIA, Fátima & MELO, Carlos Ranulfo F. (2002). "Accountability, Representação e Estabilidade Política". Brasília, no prelo.
- EVANS, Peter (2002). "Hybridity as an administrative strategy: combining bureaucratic capacity with market signals and deliberative democracy". PRELIMINARY ABSTRACT for a PLENARY LECTURE presented at VII International Congress of CLAD on State Reform and Administrative Development. Lisbon, Portugal, October 11.
- FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Ed. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- LINZ, Juan e VALENZUELA, Arturo (eds.) (1994), *The Failure of Presidential Democracy (volume 2): the case of Latin America*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- MAINWARING, Scott (1993), "Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil". *Lua Nova*, São Paulo, nº 23/24.
- Melo, Carlos Ranulfo F.(2002). "Migração Partidária, Estratégias de Sobrevivência e Governismo na Câmara dos Deputados". Trabalho apresentado no XXVI Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, Minas Gerais, 22 a 26 de outubro.
- MELO, Carlos Ranulfo F. & ANASTASIA, Fátima (2002). "Medo, esperança e os mais diversos interesses", in: *Revista Íconos*, FLACSO, Equador (no prelo).
- PARAMIO, Ludolfo (2002). "Reforma del Estado y desconfianza política". Conferencia en el VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD), sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8 a 11 de octubre.
- PRZEWORSKI, A (1995). *Estado e Economia no Capitalismo*. RJ, Relume-Dumara.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1998). "Poliarquia em 3D", in: *DADOS, Revista de Ciências Sociais*, Vol. 41, no. 2.
- SCHARPF, Fritz W. (1991). *Crisis and Choice in European Social Democracy*. Ithaca and London, Cornell University Press.