Condições de governabilidade no Brasil

Luís Otávio Barroso da Graça

luisbg@senado.gov.br

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

Condições de governabilidade no Brasil

O exame da governabilidade no Brasil constitui-se em um tema recorrente e que ganha vulto em situações como a de crise vivida pelo governo do Presidente Lula. Em linhas gerais, atribui-se tal crise ao sistema político-partidário brasileiro, composto por uma enorme diversidade de partidos, muitos dos quais desprovidos de uma linha doutrinária razoavelmente definida. Tal sistema leva a uma dificuldade de se estabelecerem maiorias no Congresso que permitam ao Executivo garantir condições mínimas de governabilidade. Nesse caso, lança-se mão de mecanismos bastante pragmáticos, mas potencialmente catastróficos do ponto de vista de estabilidade das instituições e, por conseqüência, de consolidação da democracia.

As condições de governabilidade no Brasil vêm sendo mantidas em bases frágeis, mesmo com a atribuição constitucional de grandes poderes ao Presidente da República. Existe um consenso de que o país necessita de políticas públicas consistentes nas mais diversas áreas: educação, saúde, habitação, desenvolvimento tecnológico, segurança pública, etc. Todos concordam, também, com a necessidade de mudanças nos sistemas tributário e previdenciário, por exemplo. Apesar disso, observa-se a imensa dificuldade que os governos vêm experimentando para pôr em prática tais políticas ou para proceder a essas mudanças, mesmo quando, em tese, contam com a maioria de deputados e senadores. Obviamente, essa dificuldade causa uma sensação de desconforto na população, de frustração mesmo, vez que parcelas expressivas desta não vêem atendidas suas necessidades mais básicas. A pergunta que surge naturalmente é a seguinte: por que há toda essa dificuldade?

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

Diversas explicações podem ser dadas para essa simples pergunta. Em primeiro lugar, pode-se citar a presença, no centro das decisões, das grandes diversidades regionais e sociais que marcam o país. A costura de soluções que sejam denominadores comuns, dessa forma, é nada trivial. Outra questão diz respeito à extensão e ao detalhamento da Constituição brasileira. MENDES (2003) refere-se a essa norma como "legislação constitucional" ou, de forma mais incisiva, "regimento constitucional". Vários aperfeiçoamentos na legislação dos mais variados setores têm, em muitos casos, que ser objeto de emenda constitucional, a qual, para a sua aprovação, necessita passar por dois turnos de votação na Câmara dos Deputados e por mais dois turnos no Senado. Em cada turno, o quorum é de 3/5 de deputados ou de senadores. Tal exigência, obviamente, resulta em enormes dificuldades para o governo quando este entende ser necessária uma reforma constitucional. E esta, já se mencionou, é necessária em muitas situações.

Seria razoável esperar que um governo com maioria parlamentar não enfrentasse tantos problemas na tramitação de seus projetos no Congresso. Tal, porém, não se verificou no governo do Presidente Fernando Henrique e nem se verifica hoje no governo do Presidente Lula. Fernando Henrique, em seu primeiro mandato, foi eleito em primeiro turno[1] no esteio de um bem sucedido plano de estabilização econômica. Sua base de sustentação política no Congresso era suficiente para aprovar reformas constitucionais, e a oposição, à época, encontrava-se desnorteada, sem discurso que confrontasse a nova realidade. Ainda assim, a despeito de conseguir avançar em pontos importantes de sua agenda, como a abertura da economia e as privatizações, ficou a dever em questões como as reformas da previdência e do sistema tributário (conforme AMES, 2001). O Presidente Lula, por sua vez, foi alçado ao poder com forte amparo

[1] Fernando Henrique também foi eleito em primeiro turno para o seu segundo mandato.

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

popular e, pouco depois de sua posse, conseguiu formar no Congresso uma coalizão que lhe garantisse apoio. Apesar disso, chegou ao terceiro ano de seu governo no meio de uma crise que coloca em risco a conclusão mesma de seu mandato. As dificuldades que se colocam para os Presidentes, então, parecem residir em algo além das grandes diversidades regionais e sociais e das constantes necessidades de reformas constitucionais. Em que pesem todas elas, o Presidente têm de tentar cumprir minimamente sua agenda, sob pena de não lograr sucesso em uma tentativa de reeleição ou de não conseguir emplacar um sucessor de seu grupo político.

A atuação dos políticos no Brasil é marcada mais pela defesa de interesses pessoais que pela defesa de interesses programáticos. Está-se interessado, muitas vezes, apenas na liberação de partes dos recursos orçamentárias ou na indicação de afiliados para importantes cargos da administração, cargos que sejam responsáveis pela movimentação de vultosas cifras. A motivação para isso, obviamente, reside no controle da alocação desses recursos, com vistas à garantia de um bom desempenho eleitoral e, em alguns casos, a um ganho econômico próprio de caráter no mínimo duvidoso. Integrantes de um mesmo partido, então, podem apresentar comportamentos bastante distintos, dependendo de quão bem são eles mesmos ou suas regiões aquinhoadas com recursos públicos. Desnecessário dizer, portanto, que mesmo Presidentes que gozem de maiorias (em tese) no Congresso podem enfrentar inúmeros percalços na implementação de seus projetos, dado o comportamento incoeso dos partidos que os apóiam. A manutenção da governabilidade passa, dessa forma, a depender do estabelecimento de relações de favores, do tipo: "você nomeia meu indicado para tal cargo que eu voto a seu favor"; ou "você vota a meu favor que eu libero recursos do orçamento para as suas bases eleitorais". Os Presidentes ou entram nesse jogo ou correm o risco de não executarem minimamente seus programas de governo.

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

A respeito da liberação de recursos do orçamento, um interessante estudo é apresentado por PEREIRA e MUELLER (2002). Antes de o analisar, é importante que se tracem as principais características do processo orçamentário brasileiro. A proposição do projeto de lei orçamentária anual (LOA) é de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. Encaminhada a proposta ao Congresso, este tem a faculdade de lhe propor emendas, que podem ser individuais (de responsabilidade da cada parlamentar) ou coletivas e que, via de regra, destinam-se a obras nas bases eleitorais dos parlamentares. As emendas ao projeto da LOA representam, em valor, uma pequena parte do total, já que a destinação de grandes somas já está definida em outras normas. Após a entrada em vigor da LOA, a execução das despesas previstas nas emendas, dado não ser obrigatória, se dá de acordo com as prioridades e conveniências do Poder Executivo.

Feita esta rápida consideração sobre o processo orçamentário brasileiro, veja-se o que dizem PEREIRA e MUELLER acerca das relações nele estabelecidas entre o Executivo e o Legislativo. De acordo com esses autores, a execução das emendas, não obstante o seu baixo valor relativamente ao total do orçamento[2], revela-se importante para vários parlamentares, na medida em que a identificação deles com obras realizadas em suas bases aumenta a probabilidade de que sejam eleitos no pleito seguinte. Existe, dessa forma, a oportunidade para o estabelecimento de um jogo interessante tanto para um quanto para o outro Poder. De um lado, estão parlamentares interessados na execução de suas emendas, de modo a garantir sua sobrevivência política. De outro, está o Presidente, interessado na aprovação de projetos que lhe permitam cumprir seu programa. Ocorre, então, uma relação de barganha: a liberação de verbas de emendas em troca de votos no Congresso e vice-versa. Dessa maneira, nas palavras de PEREIRA

[2] As emendas ao orçamento de 2005 – desconsiderando-se as emendas do relator – não chegaram a representar 1,5% do total dos recursos previstos (R$ 1,6 trilhão). As emendas individuais e de bancadas estaduais (as coletivas de maior interesse dos parlamentares) não chegaram a 1% do total. Fonte: Siga Brasil.

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

e MUELLER, “o governo de presidencialismo de coalizão no Brasil propicia condições para que o executivo obtenha, a um baixo custo, alto grau de governabilidade”.

O baixo custo a que se referem os autores diz respeito, claro, aos custos financeiros verificáveis no exame da LOA. A atual crise política revela, contudo, a existência de custos indiretos muito importantes. Os mecanismos de que lançam mão os governos para a manutenção da governabilidade mostram-se, como não podia deixar de ser, extremamente frágeis, dado que sujeitos a questionamentos relativos a sua moralidade, quando não a sua legalidade. O custo, então, pode vir a ser bastante elevado, pois tais questionamentos podem levar à descrença generalizada da sociedade na representatividade de seus políticos e, por conseqüência, em suas próprias instituições democráticas.

Os problemas associados às condições de governabilidade no Brasil são uma constante no cenário político. Em situações como a de crise política mais aguda vivida hoje, passa-se a discutir como contornar esses problemas. O debate atual coloca em foco questões como: melhor definição de regras para a nomeação de pessoas para cargos de direção no setor público; fidelidade partidária; financiamento público de campanhas; obrigatoriedade de execução das despesas orçamentárias fixadas por emendas dos parlamentares[3]. O debate está posto, mas longe se está de uma solução definitiva. Como é normal em uma democracia, pelo menos na brasileira.

[3] GRAÇA (2003) argumenta que, sob certas circunstâncias, além de diminuir as possibilidades de barganha entre Executivo e Legislativo, a execução obrigatória das emendas pode levar a um maior nível de bem-estar social.

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.