

DIAP

**Departamento Intersindical de
Assessoria Parlamentar**

Balanço dos dois anos do Congresso na era FHC

Série " Estudos Políticos" - Ano I
Brasília - DF, janeiro de 1997

Dois anos do Congresso na Era FHC

Série "Estudos Políticos" é uma publicação do DIAP - Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, janeiro de 1997.

Ficha Técnica

Supervisão do estudo
Ulisses Riedel de Resende

Coordenação Geral
Antônio Augusto de Queiroz

Organização e Pesquisa
Equipe técnica do DIAP

Texto
Antônio Augusto de Queiroz

Coordenação Editorial e Revisão
Maria Lúcia de Santana Braga
Viviane Sena
Cristiano Noronha

Editoração Eletrônica
Comunicação Popular Ltda
(061) 225-1804
(061) 223-3609

Permitida a reprodução, desde que citada a fonte.
Solicita-se envio de exemplar ou cópia para os editores

Edição nº 1, Ano I - 1997

Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
SBS Edifício Seguradora, salas 301/4 - Brasília/DF
Fone (061) 225-9744 Fax (061) 225-9150
Home Page: <http://www.diap.org.br> - E-mail: diap@diap.org.br

O que é o DIAP

O DIAP é o DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR, fundado em 19 de dezembro de 1983, estruturado para atuar junto aos Poderes da República, em especial no Congresso Nacional e, excepcionalmente, junto às Assembléias Legislativas e Câmaras de Vereadores, no sentido da institucionalização, da transformação em normas legais das reivindicações predominantes, majoritárias e consensuais da classe trabalhadora. É um instrumento dos trabalhadores.

Como é constituído

É constituído, hoje, por cerca de 800 entidades sindicais de trabalhadores congregando Centrais, Confederações, Sindicatos e Associações distribuídas em todos os Estados e Territórios do País, das quais 60 são de Brasília.

Quem comanda

O comando político-sindical do DIAP é exercido pelas entidades filiadas, que constituem a Assembléia Geral, e se reúnem periodicamente na forma estatutária. A sua Diretoria, por igual, é constituída por dirigentes sindicais.

Princípios fundamentais

Os princípios fundamentais em que se baseia o trabalho do DIAP são:

- decisões democráticas;
- atuação "a", "pluri" e suprapartidária;
- conhecimento técnico;
- atuação como instrumento da classe trabalhadora, patrocinando apenas as matérias consensuais no movimento sindical, que representem o seu pensamento majoritário.

Comunicação

O DIAP, além da correspondência que mantém com seus filiados, edita regularmente o BOLETIM INFORMATIVO e o JORNAL DO DIAP; este distribuído a 8.000 entidades sindicais de trabalhadores, aos senadores, deputados, órgãos governamentais e a grande imprensa em Brasília.

Dois anos do Congresso na Era FHC

O material do DIAP é multiplicado pela imprensa sindical e por diversos grandes jornais, uma vez que são oferecidos, permanentemente, subsídios sobre os projetos, as votações e o comportamento dos partidos e parlamentares.

Publicações

O DIAP, além do BOLETIM INFORMATIVO e de seu JORNAL mensal - lança periodicamente livros, como o *QUEM É QUEM* editado em 1986, com a atuação dos parlamentares sobre as matérias de interesse dos trabalhadores e o livro *QUEM FOI QUEM NA CONSTITUINTE*, em 1988, com a análise da atuação dos constituintes. Em 1991, traçou o perfil dos primeiros deputados distritais de Brasília no livro *QUEM É QUEM NA CÂMARA DISTRITAL*. Em 1993, antecipou as opiniões dos deputados e senadores sobre a revisão constitucional no livro *A CABEÇA DO CONGRESSO - QUEM É QUEM NA REVISÃO CONSTITUCIONAL*. Em 1994, lançou a série anual "*OS CABEÇAS*" DO CONGRESSO NACIONAL, sobre a elite parlamentar; a série Agenda "Para Falar com os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário", além da série Cadernos de Debate do DIAP.

Órgão de pressão

O DIAP não exerce qualquer tipo de "patrulhamento ideológico". Pelo contrário, respeita todos os posicionamentos. No entanto, informa os sindicatos de trabalhadores e a sociedade - porque a verdade é o seu principal compromisso - e, assim, procurar dar conta sobre os projetos em curso no Congresso Nacional e oferece elementos sobre a atuação parlamentar, contribuindo para que haja transparência e para que o cidadão tenha, afinal, meios de conferir se há coerência entre discurso eleitoral e prática legislativa de cada representante do povo.

O DIAP, portanto, entende que exerce saudável pressão democrática, colaborando para a melhoria e o aperfeiçoamento das instituições, porque os pleitos que defende são legais, legítimos, morais e têm apenas um objetivo: a defesa da causa pública.

Corpo técnico

Em sua estrutura, o DIAP possui uma Diretoria Técnica que atua junto à Diretoria Executiva e coordena as reuniões de técnicos e consultores, a emissão de pareceres, o controle de projetos, a atuação sobre os parlamentares e a informação e orientação às entidades sindicais. Possui, também, assessores permanentes que cuidam da elaboração dos boletins, jornais e outras publicações.

Apresentação

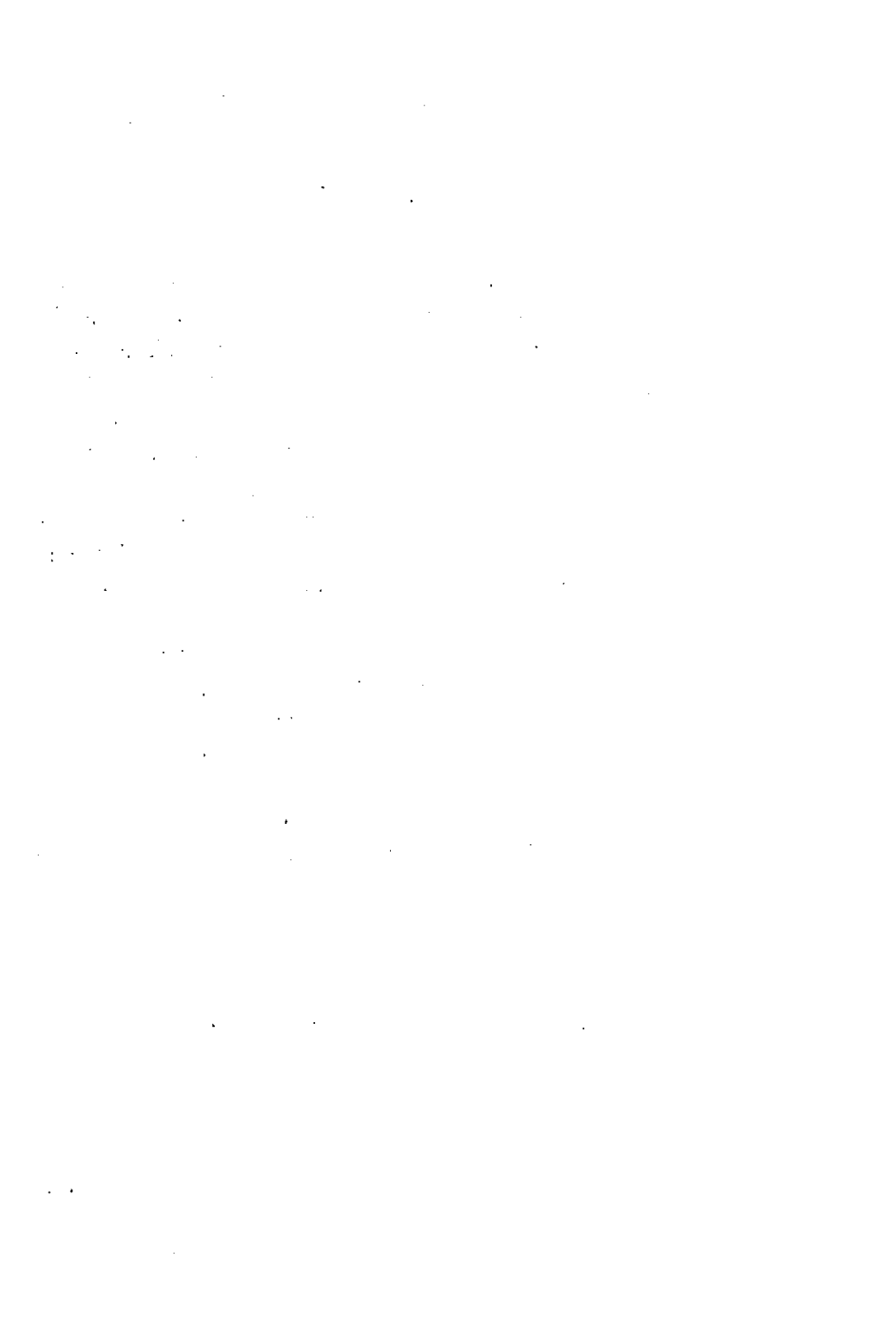
Passados dois anos de mandato, tanto dos parlamentares quanto do Presidente da República, o DIAP, a partir de informações qualitativas e quantitativas, decidiu fazer um balanço dos dois anos do Congresso na era FHC. O levantamento, além de desfazer alguns mitos criados pela imprensa sobre a atuação do Poder Legislativo em relação ao Poder Executivo, testa a coerência dos titulares desses poderes na implementação de suas propostas e agendas de trabalho, que foram antecipadas: a) no caso do Parlamento, na edição especial do Boletim do DIAP de outubro de 1994, logo após a eleição dos deputados e senadores, sob o título “Radiografia do novo Congresso”, e b) no caso do Governo Federal, no Boletim de janeiro de 1995, sob o título “Perfil e Propostas do governo FHC”.

Ao elaborar este rápido balanço, o DIAP partiu de uma convicção: a de que tanto o mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso quanto a atuação do Congresso nesta legislatura serão divididos em dois momentos - antes e depois da aprovação da emenda da reeleição. Daí a necessidade de um levantamento que reflita fielmente este primeiro momento, marcado sobretudo pela prevaência do Poder Executivo sobre o Legislativo.

Este trabalho, que se refere ao período de 1º de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1996, nos permite antecipar, entre outras, algumas conclusões importantes: i) nenhum Congresso, fora do período Constituinte, trabalhou tanto quanto o atual, ii) nunca, na história recente do País, um presidente da República teve um Congresso tão dócil e tão favorável às propostas governamentais como este, iii) nunca, em período democrático, se aprovaram tantas emendas constitucionais e leis infraconstitucionais quanto nestes dois anos.

Brasília, janeiro de 1997

Celso Napolitano
Presidente do DIAP



Introdução

Ao iniciar seu terceiro ano de atividade legislativa, já é possível fazer um balanço da atuação do Congresso nos últimos dois anos. Entretanto, ao se analisar o desempenho do Poder Legislativo não se pode deixar de examinar as prioridades do Chefe do Poder Executivo naquilo que depende do Congresso. E o atual presidente da República, desde sua posse, fez a opção política de reformar a Constituição, montando toda uma estratégia que iria exigir muito do Congresso, tanto na formulação e negociação do texto quanto no cumprimento de todas as etapas de sua tramitação.

Antes de entrar no mérito da atuação do Congresso e do Governo, convém resgatar alguns dados sobre o perfil, características, compromissos e agenda dos titulares dessas instituições, cujos mandatos se iniciaram em 1995. Para tanto, serão sucintamente rememorados alguns dados e informações publicados nos Boletins do DIAP de outubro de 1994, sobre o Congresso, e de janeiro de 1995, sobre o Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, para que a análise não fique desvinculada do contexto histórico.

A) Congresso

O Congresso, que foi eleito em outubro de 1994 e tomou posse em 1º de fevereiro de 1995, estreou renovado em 54% em relação ao anterior. Politicamente, teve como características fundamentais: i) crescimento exagerado do centro, notadamente centro-direita, ii) crescimento moderado da esquerda, principalmente em razão do aumento da bancada do PT, iii) significativa redução do centro-esquerda, motivada pelo deslocamento do PSDB para o centro; iv) pequena redução da direita. Ideologicamente, a tendência era clara: aumento dos defensores das teses liberalizantes, ainda que escondido atrás de um discurso social-democrata. O perfil sócio-econômico pode ser assim resumido: a maioria tem nível superior, um terço é de empresário e portanto vive do capital, mais de um terço é profissional liberal e os demais são assalariados.

Quanto à agenda, antecipada na “Radiografia do novo Congresso”, os novos parlamentares já sabiam que quando assumissem o mandato, um mês após a posse do presidente da República, os temas sobre os quais iriam deliberar já estariam definidos. Os temas considerados prioritários naquela publicação do DIAP incluíam I - na área econômica, a) redução da carga tributária das empresas, b) quebra de alguns monopólios e flexibilização de outros, c) privatizações de estatais, d) modificação do conceito

Dois anos do Congresso na Era FHC

de empresa brasileira e abertura do subsolo ao capital estrangeiro, e) delegação à iniciativa privada, via concessão, de vários serviços públicos, e II - na área social: i) flexibilização das relações de trabalho, ii) reforma da previdência, ii) reforma administrativa, com redução de direitos e dispensa de servidores, iii) desindexação da economia, com eliminação da política salarial, iv) redefinição da organização sindical, com pluralidade, entre outros.

B) Governo

Fernando Henrique Cardoso, conforme registrado em detalhes na publicação do DIAP "Perfil e Propostas do governo FHC", de janeiro de 1995, assumia a Presidência da República com vantagens e facilidades como nenhum outro Chefe do Poder Executivo teve. A seu favor contavam o fato de ter sido eleito em primeiro turno, sua experiência política e administrativa, sua formação intelectual, seu passado social-democrata, seu prestígio no exterior e, principalmente, os altos índices de popularidade. Além disso, se tratava de um governo de continuidade, que aproveitou o núcleo central da equipe econômica de seu antecessor, de quem fora ministro da Fazenda, e recrutou um grupo de profissionais para integrar o primeiro escalão, cujo perfil pode ser assim resumido: homens com idade média de 50 anos, quase todos com pós-graduação em suas áreas de atuação, com experiência na vida pública e passagem pela iniciativa privada, e com a vantagem adicional de, naquele momento, não pesar sobre nenhum deles quaisquer acusações que pudessem comprometer moral ou eticamente o novo governo.

Com todas essas credenciais, FHC montou uma ampla base de sustentação no Congresso, que, além do núcleo original PSDB e PFL, incluiu o PMDB, PPB, PTB e PL reunindo uma ampla maioria. Além disso, elegeu dois aliados para as Presidência da Câmara e do Senado. Com o apoio da equipe ministerial e de seus aliados no Congresso, o governo desenvolveu uma ofensiva para implementar uma ousada agenda política, que envolvia desde a aprovação de emendas constitucionais, passando por leis ordinárias e complementares, até modificações no regimento interno da Câmara dos Deputados.

Feitas estas considerações iniciais, que contextualizam este levantamento, passemos ao exame dos tópicos sobre: a) a suposta baixa produtividade do Congresso, b) a suposta alta resistência do Poder Legislativo às propostas do Executivo, c) uma abordagem qualitativa das matérias apreciadas, d) as razões do êxito do governo, e) privatizações, f) o fisiologismo do Congresso, e g) conclusões.

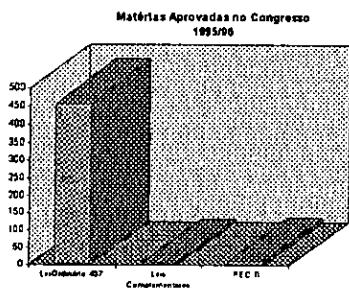
Balço dos dois anos do Congresso na era FHC

I - Análise quantitativo da atuação do Congresso

Qualquer balanço quantitativo da atuação do Poder Legislativo nesses dois anos terá que partir da seguinte constatação: nunca um Congresso, que estreou renovado em 54%, trabalhou tanto como o atual. O Poder Legislativo, submetido a forte pressão psicológica e alto volume de trabalho, ficou na contingência de dar respostas rápidas às propostas governamentais, e quando não o fazia em rito sumário, a imprensa e o poder econômico o acusavam de paralisia e ineficiência. Isto levava à opinião pública a falsa impressão de baixa produtividade e alta resistência às reformas patrocinadas pelo Poder Executivo.

Entretanto, a despeito do envio excessivo de Emendas Constitucionais, todas complexas, e da grande quantidade de medidas provisórias baixadas pelo Poder Executivo, que congestionaram a agenda do Legislativo, não houve paralisação da tomada de decisão pelo Congresso. E os números confirmam esta afirmação. Só nestes dois anos - sendo que no último deles houve uma eleição municipal - foram aprovados pela Câmara e o Senado e sancionados pelo Presidente da República 457 projetos de lei ordinária e 07 de leis complementares, sem contar os projetos de decretos legislativos nem as proposições em fase adiantada de tramitação. Além disto, 11 Emendas Constitucionais já foram votadas, promulgadas e incorporadas ao texto constitucional, acrescido de mais 5 que passaram pelas comissões de mérito e aguardam votação conclusiva nas duas Casas do Congresso.

Essa idéia de baixa produtividade, como se vê, não resiste ao mais elementar levantamento, ainda que este inclua apenas as matérias já transformadas em lei. Além disso, merecem ser acrescentadas as proposições cuja tramitação se encontram em estágio avançado, como as Emendas Constitucionais da Previdência, da Reforma Administrativa, da Reforma do Judiciário e da Reforma Tributária, e finalmente os projetos que regulamentam a quebra dos

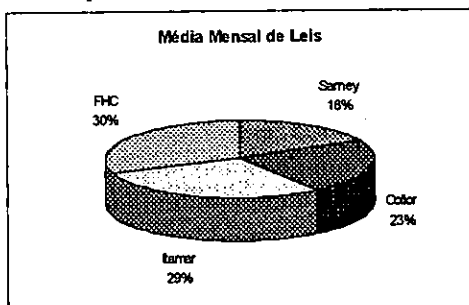


Dois anos do Congresso na Era FHC

monopólios do petróleo e das telecomunicações, entre outros.

O desafio do Congresso nesse período não foi fácil. Além de ter que cumprir cronogramas rígidos na tramitação de Emendas Constitucionais, que exigem, depois de passar pelo teste de admissibilidade e pela comissão especial que cuida do mérito, 3/5 dos votos, em dois turnos de votação em cada Casa, ainda surgiu a Emenda da reeleição, como elemento perturbador no já difícil processo de negociação para a votação de matérias que mexem com direitos individuais, como as reformas administrativa e previdenciária.

Assim, analisando apenas pelo aspecto quantitativo, a crítica de baixa produtividade é absolutamente improcedente. Sim, porque, apesar de ter havido uma eleição no último destes dois anos analisados, o índice de produção de leis pelo Congresso foi recorde. Apenas a título de ilustração, a quantidade média mensal de leis no governo FHC foi da ordem de 19,33, enquanto nos governos Sarney, 11; Collor, 14 e Itamar, 18, a média ficou aquém.



II - Mito da alta resistência do Congresso às propostas do governo

A alta resistência do Congresso às iniciativas do governo é outra afirmação, feita pela mídia, que não resiste a uma avaliação isenta. A imprensa difundiu a idéia de um Congresso refratário às reformas. Classificou como derrotas, vitórias parciais do governo. E montou um sofisma por meio do qual ficou extremamente fácil passar para a população a impressão de um Congresso hostil ao governo, quando na verdade nunca houve um legislativo tão dócil ao presidente da República quanto o atual. Ora, era exatamente isto que o governo necessitava para colocar sua estratégia em prática: vender dificuldades para colher facilidades.

O Governo, quando concebeu sua estratégia para aprovar as reformas, não considerou apenas o que fazer, mas e, principalmente, como fa-

zer. Para pôr em prática seu plano, cuidou: i) do conteúdo das propostas, ii) da base de sustentação, iii) da política de comunicação e marketing, e principalmente, iv) da tática para viabilizar sua aprovação no Congresso. Estes tópicos foram desenvolvidos no Boletim do DIAP de Dezembro de 1995, publicados nas páginas 2 e 3, sob o título “Tática Viabiliza reformas e neutraliza oposição”.

Como a imprensa estimulou esse lado sensacionalista da notícia, sempre elegendo o governo como derrotado, ficou na opinião pública a impressão de que essa mensagem era verdade absoluta, passando a ser reproduzida sem qualquer exame mais detido. Entretanto, se verificarmos a origem dos projetos votados e os temas neles tratados, quase todos em consonância com o programa governamental, e o pouco número de matérias vetadas, conclui-se facilmente que nenhum outro presidente teve tanto a colaboração do Congresso quanto o atual.

Para se ter uma idéia, das 11 Emendas

Origem das Emendas Constitucionais Promulgadas 1995/96

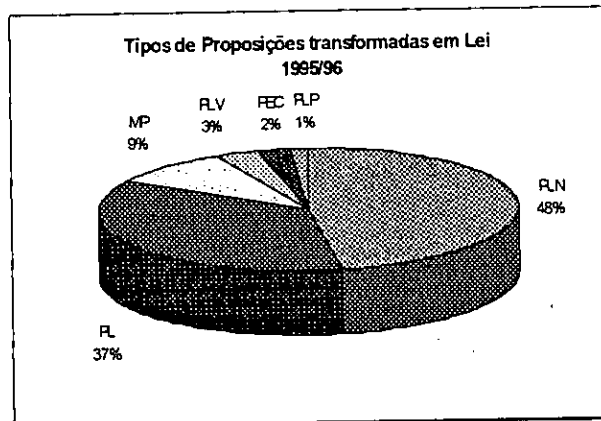
Congresso
27%



Poder
Executivo
73%

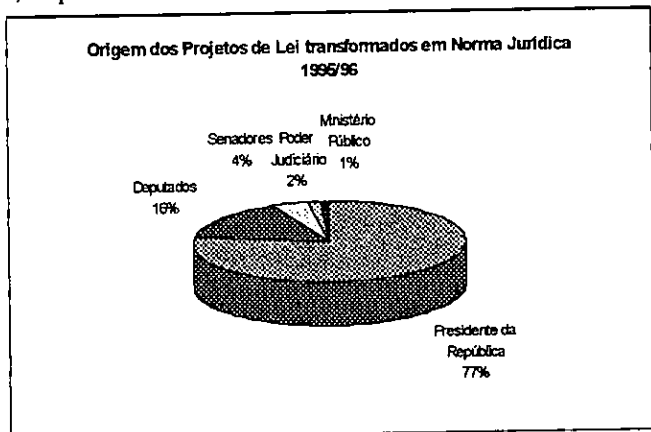
Constitucionais promulgadas, 8 são oriundas do Poder Executivo e pelo menos mais 2 contaram com o apoio decisivo do Palácio do Planalto para sua aprovação. O mesmo fenômeno se repete nos projetos transformados em lei. Dos 561 projetos e Medidas Provisórias aprovados no Congresso, 97 foram vetados, total ou parcialmente, e 464 viraram lei, sendo que destes 360 são de iniciativa do presidente da República; 72 de autoria de deputados e 20 de senadores; 7 do Poder Judiciário e 5 do Ministério Público.

Quanto ao tipo de proposição, as matérias transformadas em norma jurídica, de nível constitucional e infraconstitucional, podem ser assim divididas: 11 PEC-Propostas de Emenda à Constituição, 171 PL -



Projetos de Lei Ordinária, 07 PLP-Projetos de Lei Complementar, 16 PLV-Medidas Provisórias transformadas em Projeto de Lei de Conversão, 45 Medidas Provisórias aprovadas sem modificação, 225 PLN-Projeto de Lei Nacional, todos tratando de crédito orçamentário.

É notória, portanto, a prevalência do Executivo sobre o Legislativo. Do universo de matérias constitucionais aprovadas e promulgadas pelo Congresso, apenas 27,28% são de iniciativa de parlamentares contra 72,72% encaminhadas pelo Poder Executivo. Quando se examinam as leis infraconstitucionais



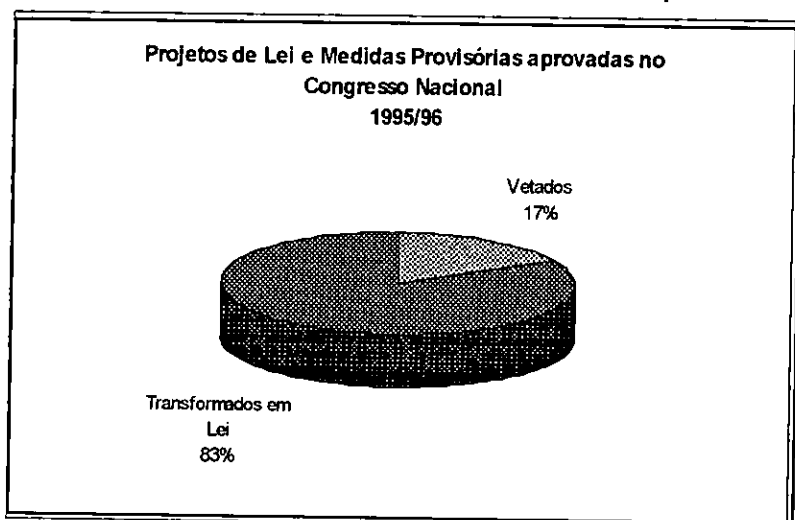
aprovadas, a predominância do Governo é ainda maior. Dos 464 projetos transformados em lei, 77,58% foram de autoria do Presidente da República contra apenas 19,82% oriundos de deputados e senadores. O Poder Judiciário responde por 1,5% dos projetos transformados em lei nesse período, enquanto o Ministério Público ficou com 1,07%.

Embora se reconheça que vários mecanismos institucionais determinam a prevalência do Poder Executivo no processo legislativo, tanto por iniciativas privativas e prioridade na tramitação, quanto por meio das medidas provisórias e das urgências constitucionais, o fato é que o Congresso também não primou por uma autonomia de agenda, apoiando

do incondicionalmente as propostas governamentais. Isto fica evidente até nos requerimentos de urgência de iniciativa dos próprios parlamentares, em sua maioria solicitando votação de matérias oriundas ou de interesse do Palácio do Planalto.

Mas, a prova mais cabal da submissão do Congresso ao Governo é o diminuto número de vetos. Na gestão FHC só foram vetados, total ou parcialmente, 97 projetos, alguns dos quais aprovados no período anterior a posse do novo Congresso, notadamente no período de convocação extraordinária em janeiro de 1995. E desse total, apenas um

foi rejeitado. Os vetos apostos pelo atual presidente da República aos projetos aprovados no Congresso, ou foram objeto de negociação entre parlamentares e o



Chefe do Poder Executivo, ou resultaram de solicitação dos líderes no Congresso ou de engano do Presidente, como no caso da lei do aborto, ou decorreram de convicções políticas e ideológicas do Governo, como no caso dos petroleiros e das regulamentações de profissões e pisos salariais, ou ainda tratava de matéria remanescentes da composição anterior do Congresso, como o projeto do salário mínimo. Aliás, dos 97 projetos vetados, 45 foram parciais e 52 totais. O número de vetos nos Governos Sarney 205, Collor 158 e Itamar 101 ilustram perfeitamente o grau de subordinação do atual Congresso, que praticamente só permitiu a votação de matérias sobre as quais havia concordância prévia com o Executivo.

III - Balanço qualitativo das matérias apreciadas

Se as críticas de baixa produtividade e alta resistência às propostas governamentais, patrocinadas por grupos econômicos interessados nas reformas em bases neoliberais, são improcedentes e sobretudo injustas, já que ninguém se beneficiou mais com as decisões do atual Congresso do que os adeptos da tese do Estado Mínimo, caberia uma avaliação qualitativa do que foi aprovado. As matérias aprovadas, incluídas as emendas constitucionais, podem ser classificadas em cinco grupos: i) econômicos, ii) fiscais e tributários, iii) sociais, iv) créditos suplementares e v) outros.

Para efeito desta avaliação, consideramos econômicas as matérias que tratam do papel do Estado na economia; enquadramos como fiscais e tributárias, as anistias e isenções fiscais, bem como o aumento ou redução de carga tributária; classificamos como sociais, as leis que afetam positiva ou negativamente os serviços, direitos e vantagens oferecidos nas áreas de educação, saúde, previdência e de relações de trabalho; definimos como créditos suplementares, todos os projetos do Poder Executivo com pedido de crédito orçamentário, e finalmente incluímos na categoria de outros, matérias relevantes, como as leis eleitorais e partidárias, e assuntos menos importantes, como datas/homenagens.

Na primeira categoria, podem ser lembradas, além da cinco Emendas Constitucionais da Ordem Econômica (quebra dos monopólios do petróleo e telecomunicações, modificação do conceito de empresa e abertura do subsolo ao capital estrangeiro, abertura ao setor privado da exploração do gás canalizado e abertura da navegação de cabotagem e interior ao capital estrangeiro), as leis de patentes, de concessão de serviços públicos, a autorização para emissão de bônus do Tesouro Nacional até o valor das reservas cambiais, a recompra de títulos da dívida externa no valor de até US\$ 5 bilhões de dólares, da ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica, do código de mineração, do desmembramento da LIGHT, da autorização para a Telebrás participar do capital de empresa privada com sede no exterior, a de TV a Cabo e a lei mínima da telefonia celular, entre outras.

No segundo grupo, podem ser listadas as isenções, incentivos e anistias

fiscais e tributárias, especialmente as leis que permitiram o parcelamento de contribuições previdenciárias, a securitização de algumas dívidas e a assunção de outras pela União, como as dívidas públicas internas e externas, a revogação do adicional de tarifa portuária, a CPMF, a desoneração das importações, o Fundo de Estabilização Fiscal, a redução da carga tributária de pequena e microempresa, a lei que proíbe crédito às pessoas jurídicas com débitos no FGTS, o ITR - Imposto Territorial Rural, o aumento da contribuição dos autônomos para a previdência, as leis de imposto de renda das pessoas físicas e jurídicas e a equivalência preços produto nos empréstimos aos ruralistas.

No terceiro grupo, que inclui leis com funções sociais, podemos lembrar a LDB-Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o Programa de Desenvolvimento do Ensino Fundamental, o novo valor do salário mínimo, a lei do rito sumário para efeito de reforma agrária, a indenização às vítimas da ditadura militar e a pensão às famílias das vítimas das clínicas privadas que mercantilizam a saúde, a lei que suprime vantagens e precariza as relações de trabalho no campo, a que trata da remuneração e destinação dos recursos do FAT-Fundo de Amparo ao Trabalhador, a lei que proíbe discriminação para acesso ao emprego, a que autoriza a distribuição gratuita de medicamentos aos portadores do HIV, entre outras.

No quarto item, créditos especiais ou suplementares, o governo usou desses instrumentos para destinar recursos a despesas para as quais não havia dotação específica, bem como para suplementar dotações insuficientes. Esses recursos tanto podem ser destinados a situações de calamidade pública, como podem ser utilizado para pagamento de fornecedores, ou até mesmo para pagamento de indenizações, como no caso do programa de demissão voluntária do governo federal. Pelo menos metade das leis aprovadas nestes dois anos são oriundas de projetos de créditos especiais ou complementares, fato que caracteriza o Orçamento como mera ficção.

Por último, foi incluído na categoria de outros, os mais variados projetos, como datas comemorativas e homenagens, leis eleitorais e partidárias, de arbitragem, de propaganda de fumíferos, entre outros menos importantes.

Analizando-se apenas os temas aprovados conclusivamente pelo Congresso, sem considerar as medidas provisórias ainda não transformadas em lei

nem os projetos em estágio adiantado de tramitação, parece até que, excluídos os que tratam do papel do Estado na economia, os projetos positivos foram maioria. Matérias importantes e louváveis como as leis do ITR, da LDB, do Ensino Fundamental, dos portadores de HIV, do estatuto da pequena e microempresa, da indenização às vítimas da ditadura e das clínicas que mercantilizaram a saúde e do rito sumário para desapropriação de terras, passaram essa impressão.

Entretanto, quando listamos as isenções, incentivos, anistias fiscais e creditícias e as negociações das dívidas estaduais, incluímos as medidas de abertura indiscriminada da economia, e acrescentamos as medidas provisórias que criam o Proer, que já destinou mais de 15 bilhões de reais aos banqueiros, as que permitem a demissão de servidores, institui contribuição para os inativos, complementam o plano real proibindo reajuste aos assalariados, extingue aposentadorias especiais, proíbe a liberação de dirigentes sindicais no serviço público, proíbe negociações salariais nas empresas estatais, exclui os sindicatos da negociação sobre participação nos lucros, e permite reajuste nas mensalidades escolares, chegamos facilmente à conclusão de que a área social de fato não foi a prioridade. Além disso, há ainda as reformas administrativas e previdenciárias, que suprimem direitos dos assalariados, os projetos sobre contrato temporário e serviço voluntário, entre outros de efeito nefasto sobre os trabalhadores.

Assim, embora não se possa negar a importância de algumas leis aprovadas pelo Congresso na área social, é preciso destacar que os parlamentares, possivelmente pelo excesso de trabalho, não deliberaram sobre as medidas provisórias, que geralmente favorecem setores importante da economia nacional, com isenções, anistias, incentivos fiscais e creditícios, como a securitização de dívidas e o Proer, ou suprime e reduz direitos dos assalariados, tanto da área pública quanto do setor privado, como o pacote de ajuste fiscal de outubro de 1996.

O instrumento da medida provisória foi um recurso utilizado pelo governo sem qualquer moderação. Além das 36 medidas provisórias remanescentes dos governos anteriores, Fernando Henrique editou mais 83 e, desse universo, apenas 61 foram aprovadas pelo Congresso. Em 31 de dezembro de 1996 estavam em vigor 58 MPs. O excesso do governo foi menos no número de matérias editadas e mais nas dezenas de reedições, quase sempre com modificações.

Mas outros aspectos também precisam ser analisados para identificar a que se prestaram as MPs. Elas, grosso modo, destinaram-se a quatro objetivos principais: i) atender a pleitos do poder econômico e da base parlamentar do governo, especialmente autorizando renúncia fiscal, isenções e anistias, ii) a reduzir ou suprimir direitos trabalhistas, previdenciários e dos servidores públicos, iii) para adaptar as matérias objetos de MPs à conjuntura, atendendo às barganhas e negociações, e iv) para gerar fatos consumados, dando eficácia imediata a reiteradas mudanças legais impopulares.

Como têm vigência imediata e geralmente, como visto acima, trata de temas polêmicos, cujo envio por meio de projeto de lei demandaria longo e penoso processo de debate e negociação, o governo optou pela edição de medidas provisórias. Isto explica, em parte, o fato de apenas 61 MPs terem sido votadas no Congresso nesse período. É que o governo fez uso político delas, retardando propositadamente sua apreciação para poder proceder às modificações que a conjuntura recomendasse, além de testar algumas medidas, como se o país fosse um laboratório.

Portanto, nestes primeiros dois anos, embora não tenham sido concluídas as reformas em bases neoliberais, o governo criou os fundamentos para sua implementação a partir de 1997. As privatizações, por enquanto, ficaram basicamente com os fundos de pensão. Mas quando os setores que interessam ao capital estrangeiro entrarem para valer no programa, especialmente as áreas de telecomunicações, energia elétrica e de mineração, através da Vale do Rio Doce, aí as grandes multinacionais farão a festa. Na área social, também não houve a implementação completa do programa governamental. As medidas provisórias e os projetos em curso, as emendas constitucionais sob exame do Congresso e as que brevemente serão enviadas sobre relações de trabalho e organização sindical, uma vez aprovadas, darão uma visão clara da investida do governo sobre os direitos sociais dos trabalhadores e suas organizações.

IV - Razões do êxito governamental

O êxito governamental, pelo menos nestes dois anos, foi produto de uma estratégia bem articulada e de um forte esquema de apoio, montado a partir

dos líderes dos partidos aliados (PFL, PMDB e PSDB) e principalmente dos presidentes das duas Casas do Congresso. Sem o apoio decisivo do Senador José Sarney, e principalmente de Luiz Eduardo Magalhães, que conduziu as votações de interesse do governo de forma ditatorial, chegando algumas vezes a ter um comportamento despótico, o resultado poderia ter sido diferente. O presidente da Câmara não hesitou em modificar o regimento para remover o principal obstáculo ao rápido andamento das votações da PEC: os famosos Destaques para Votação em Separado.

Os poderes dos líderes, dos presidentes das Casas e das Comissões são muito grandes e dependendo de que lado estejam, as coisas podem ser facilitadas ou dificultadas. Cabe aos líderes indicar os membros das comissões permanentes ou temporárias, que por sua vez, no caso das primeiras, elegem seu presidente obedecendo à proporcionalidade partidária. Ora, como os maiores partidos estão na base de sustentação do governo, o critério da proporcionalidade o beneficia. Já nas comissões especiais ou temporárias, a regra é outra. O presidente sempre pertence ao maior partido e o relator ao segundo maior, ou vice-versa. Assim, nessas comissões, onde são examinadas as propostas de emendas constitucionais e os projetos que seriam distribuídos a mais de três comissões permanentes, o controle dos dois maiores partidos é absoluto, porque terão os cargos de presidente e relator, os dois mais importantes. Quando estes partidos, além do presidente da Casa, são aliados do governo, aí torna-se muito mais fácil.

Além do apoio do Congresso, outro fator foi fundamental, como bem antecipou o DIAP em seu Boletim de janeiro de 1995, no qual destacava a agenda e a estratégia foi principalmente o fato de que a equipe do presidente não era constituída de amadores. Pode-se até não concordar com as propostas e métodos de atuação do governo, mas justiça lhe seja feita: trata-se de uma equipe profissional.

A equipe governamental e seus líderes no Congresso desenvolveram um discurso de defesa das reformas, voltado para desideologizar o debate sobre as propostas da ordem econômica, que consistia em dizer que não se estava quebrando monopólio nem abrindo indiscriminadamente o mercado ao capital estrangeiro. Estava-se simplesmente, no caso dos monopólios, restabelecendo-

se a ordem natural das coisas, que era a devolução à União do monopólio que a Constituição tinha atribuído à empresa. Com isto, dava-se maior autonomia ao titular do Poder Executivo, que é eleito pelo voto direto, para decidir sobre a permanência de uma empresa estatal ou a transferência ao setor privado da exploração daquela atividade, flexibilizando e facilitando sua gestão. Discurso idêntico foi utilizado no caso da proteção à empresa nacional, que o governo dizia não estar negando-lhe proteção, mas apenas transferindo da Constituição para a lei, como fazem os demais países, inclusive para que houvesse maior agilidade no estímulo e incentivo a setores específicos, notadamente da pequena e microempresa.

Por último, ainda sobre as matérias da ordem econômica, foi articulado um discurso para dizer que o Presidente da República, que não é nenhum privatista intransigente nem tampouco estatista engajado, optou pela flexibilização, uma terminologia que permitia ao governo eliminar os monopólios sem transparecer para a opinião pública que estava, na prática, quebrando-os. Dizia, finalmente, que as empresas estatais não eram ineficientes, mas insuficientes, daí a necessidade de parceria com iniciativa privada, que aplicaria grandes volumes de recursos nesses setores, nos quais o governo já havia esgotado sua capacidade de investimento.

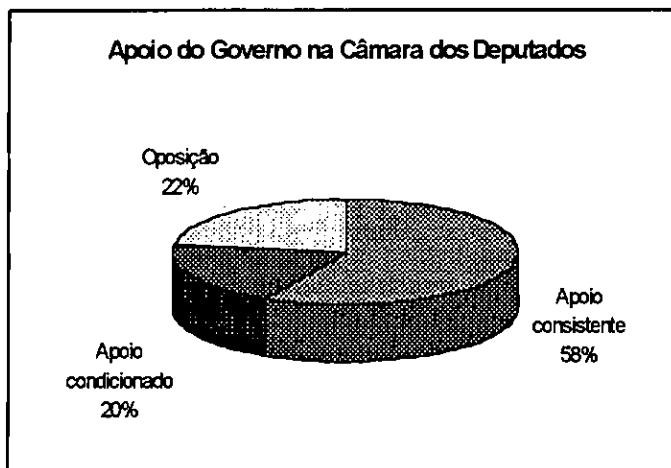
Finalmente, para convencer os parlamentares a votarem os demais itens da reforma, a tática foi eleger o plano real como eixo central, condicionando a continuidade da estabilidade econômica à aprovação dos mesmos. Com essa âncora, o governo sentiu-se autorizado e legitimado para apresentar uma série de emendas constitucionais, cujo conteúdo jamais discutiu com a população durante a campanha eleitoral. E a ofensiva sobre o Congresso foi grande. O recado era simples e direto: ou vocês aprovam as reformas ou o real naufraga. Ou seja, as reformas seriam complementares ao plano. Como o plano tinha e continuava a ter altos índices de aceitação popular, a tática foi infalível. A tática para neutralizar a oposição e facilitar a aprovação das propostas, durante a fase de discussão e votação no Congresso, consistia em escolher para a relatoria de cada emenda constitucional um parlamentar da base de sustentação do governo que durante o debate da matéria fosse um crítico feroz das propostas, mas na hora de apresentar seu relatório reproduzisse integralmente

Dois anos do Congresso na Era FHC

a proposta governamental. Com isto, a oposição ficava sem espaço na mídia e o governo, sem qualquer desgaste, conseguia criar as condições para uma votação tranqüila nos plenários da Câmara e do Senado, já que na comissão especial ele contava, por força do critério da proporcionalidade, com 22 dos 30 membros que pertenciam a sua base de sustentação.

Essa tática, até a conclusão da votação da ordem econômica, foi infalível. Apenas para ilustrar: quem não se recorda do deputado Jorge Tadeu Mudalen (PMDB/SP), relator da proposta do gás canalizado, anunciando que não concordava com a proposta governamental? Quem não se lembra do relator da PEC das telecomunicações, deputado Geddel Vieira Lima (PMDB/BA), anunciando aos quatro cantos que modificaria profundamente a proposta oficial? E o senador Ronaldo Cunha Lima (PMDB/PB), na PEC do Petróleo? Os deputados Prisco Viana (PPB/BA) e Moreira Franco (PMDB/RJ), na fase de comissões da reforma administrativa? E o deputado Euler Ribeiro (PMDB/AM) na reforma da Previdência?

No momento em que o governo começou a ter dificuldades para aprovar as emendas das reformas administrativa e previdenciária, não teve dúvida em interferir no comando da Câmara dos Deputados, exigindo modificações no regimento interno. A alteração, exigida pelo presidente da República e prontamente atendida pelo presidente da Câmara, tinha o objetivo de remover do regimento daquela Casa do Congresso o que o governo considerava o principal obstáculo à tramitação das reformas: O DVS-Destaque para Votação em Separado. Este instrumento, com a simples assinatura de 10% dos parlamentares, no caso da Câmara 52 deputados, permitia que partes de um texto fossem destacadas para votação em separado, transferindo para quem as desejasse manter o ônus de reunir os votos necessários à sua manutenção, no caso de emenda constitucional, de 308 votos. Tal como desejava o Chefe do Poder Executivo, o regimento foi modificado de modo a instituir cotas de destaques automáticos. Por essa regra, o maior partido do Congresso teria direito a quatro e toda a oposição em conjuntas poderia apresentar no máximo sete destaques. Para se ter uma idéia, o maior partido de oposição, o PT, só tem direito a três destaques. Essa mudança regimental praticamente anulou a resistência da oposição ao rolo compressor do governo.



Um fato, entretanto, é incontestável. O governo, neste dois anos, contou com uma ampla base parlamentar. Na Câmara dos Deputados, o apoio ao governo pode ser classificado das seguintes formas e percentuais: apoio consistente 296 (58%); apoio condicio-

nado 102 (20%) e oposição 115 (22%). Isto foi uma constante em todas as votações. Independentemente do tipo de matéria em apreciação, o governo tem contado sistematicamente com algo em torno de 60% de apoio na Câmara dos Deputados. No senado, as margens do governo eram e ainda são mais amplas. Lá a base governamental reúne número suficiente para aprovar emendas constitucionais sem maiores dificuldades ou concessões.

Por último, merece registro o fato de que o Presidente da Câmara, talvez até pela identidade com as matérias votadas e o compromisso de fazer de seu pai o Presidente do Congresso, tenha sido mais defensor e submisso aos interesses do governo do que o Presidente do Senado. Este, mesmo sabendo da ampla maioria da base governamental, ousou discordar de algumas propostas do Poder Executivo, fato que o Presidente da Câmara jamais insinuou. Manteve-se como fiel caudatário das iniciativas do governo.

V - Privatizações

O Programa Nacional de Desestatização, desde a vigência da Lei 8.031/90, aprovada durante o governo Collor, praticamente dispensou a participação do Poder Legislativo, salvo no caso da Light, em que o Congresso foi chamado a autorizar um desmembramento da empresa, por meio do qual a parte boa foi privatizada e a parte podre ficou com o governo.

Desde a posse de FHC, 17 empresas já foram vendidas. No governo Collor

Dois anos do Congresso na Era FHC

foram 16 e na gestão Itamar 17. Em todos os casos, antes da privatização, as empresas passaram por ajustes que livravam seus futuros donos de contenciosos financeiros e passivos trabalhistas, sendo entregue ao setor privado devidamente saneadas e enxutas. Estando, portanto, em condições de competir e gerar excelentes lucros.

Além dos gastos com o saneamento e do preço mínimo fixado, normalmente aquém do valor de mercado, o governo aceitou o pagamento em moeda podre, recebendo pelo valor de face, títulos que no mercado valeriam no máximo 50% de seu valor declarado. Com a venda das 50 empresas privatizadas, o governo arrecadou U\$\$ 17,95 bilhões, sendo que U\$\$ 4,56 bilhões foram dívidas transferidas das estatais para os compradores. Dos U\$\$ 13,19 bilhões restantes, U\$\$ 8,6 bilhões foram pagos com moedas podres e somente U\$\$ 4,7 bilhões foram pagos em moeda corrente. Assim é o programa de desestatização no Brasil.

Empresas Estatais privatizadas nos governos Collor, Itamar e FHC

Collor de Mello	Itamar Franco	Fernando Henrique
Usiminas	Acesita	Escelsa
Celma	CBE	Copene
Mafersa	Poliolefinas	CPC
Cosinor	CSN	Salgema
SNBP	Ultrafertil	CQR
Indag	Cosipa	Nitrocarbono
Piratini	Açominas	Pronor
Petroflex	Oxiteno	CBP
Copesul	PQU	Polipropileno
Álcalis	Arafertil	Koppol
CST	Caraíba	RFFSA (malha Oeste)
Nitriflex	Acrinor	RFFSA (Centro Leste)
Fosfertil	Coperbo	RFFSA (Malha Sudeste)

Dois anos do Congresso na Era FHC

Polisul	Poliaden	Light
PPH	Ciquine	Deten
Goiásfertil	Politeno	Polibrasil
	Embaer	EDN
Total: US\$ 3,93 bilhões	Total: US\$ 4,67 bilhões	Total: US\$ 4,79 bilhões

Fonte: BNDES (dados de novembro de 1996)

Não bastassem todas estas facilidades, o governo liberou linhas de créditos por intermédio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para 27 das 50 empresas privatizadas desde o governo Collor até dezembro de 1996. Segundo informações recebidas pelo DIAP, são elas: USIMINAS, SBNP, PETROFLEX, COPELUS, ÁLCALIS, FOSFÉRTIL, CST, NITRIFLEX, ACESITA, CSN, ULTRAFÉRTIL, COSIPA, ACOMINAS, PQU, ARAFERTIL, CARAIBA, POLITENO, CIQUINE, POLIALDEN, EMBRAER, ESCELSA, COPNE, CPC, SALGEM, CQR, NITROCARBONO E PRONOR. As 7 últimas foram beneficiadas com empréstimos pelo atual governo. Como o orçamento do BNDES, só nestes dois anos do governo FHC, foi da ordem de R\$ 21 bilhões de reais e os recursos arrecadados com a privatização neste período foi de apenas R\$ 4,79 bilhões, sem descontar o que foi pago em moeda podre nem considerar o valor gasto no saneamento/ajuste que antecedeu a cada alienação, é razoável supor que o governo tenha gasto mais com o saneamento e os empréstimos subsidiados a essas empresas do que efetivamente recebeu por sua venda. Esta hipótese, que não é nenhum absurdo, só não poder ser testada, para confirmação ou negação, em razão do sigilo bancário que impede a sociedade de conhecer as vantagens e desvantagens desse negócio bilionário.

No momento em que o Congresso, em defesa do interesse público, reivindica colaborar com esse processo de desestatização, propondo um debate transparente e criterioso na alienação de empresas como a Vale do Rio Doce e as do sistema Eletrobrás e Telebrás, consideradas as mais lucrativas e estratégicas do País, o governo reage acusando os parlamentares de defenderem interesses corporativos.

Note-se que o Poder Legislativo não está querendo debater o assunto

pelo seu viés ideológico, se opondo ao projeto neoliberal do governo. Deseja apenas conhecer as razões e vantagens da privatização dessas empresas, que têm papel fundamental no desenvolvimento e soberania do país. Se de fato for convencido da necessidade e conveniência da privatização dessas empresas, não fará nenhuma exigência ou objeção, salvo a de preço justo, porque afinal se trata de patrimônio público, construído com os recursos dos impostos, resultado de um esforço coletivo do povo brasileiro.

A preocupação do Congresso em querer debater este assunto é oportuna, necessária e sobretudo patriótica. Se até agora o capital estrangeiro pouco se interessou pela aquisição das 50 empresas já privatizadas, por que esse interesse súbito e obsessivo exatamente pelos segmentos de mineração, petróleo, telecomunicações e energia elétrica, atualmente explorados respectivamente pela Vale do Rio Doce, Petrobrás, Telebrás e Eletrobrás? O povo precisa acompanhar esse processo, senão diretamente, pelo menos por meio de seus representantes no Congresso. Cercear ou negar isso, seria no mínimo preocupante.

VI - Fisiologismo

O atual Congresso tem sido vítima de acusações genéricas e perigosas para a instituição e para a própria democracia, divulgadas sobretudo por supostos defensores das reformas patrocinadas pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Alguns acusam os parlamentares de fisiológicos, outros extrapolam e definem o Poder Legislativo como um balcão de negócios. É claro que há parlamentares fisiológicos, clientelistas, mas daí a fazer generalizações e comprometer a instituição é demais. Vale lembrar que se existe um festival de concessão em bases “fisiológicas”, há duas partes envolvidas nesse processo: de um lado, um grupo de parlamentares “sanguessuga” e, de outro, um governo disposto à barganha política. Fisiologismo é como corrupção: se há o corrupto é porque existe o corruptor. Assim, acusar o Congresso para defender o governo é uma postura parcial e sobretudo irresponsável.

Algumas críticas sobre a prática fisiológica, desde que sem generalizações, são procedentes. De fato o presidente da República tem sido generoso com sua base fisiológica, alocando bilhões de reais em troca de votos nas refor-

mas de seu interesse. O Governo, entretanto, tem sido extremamente cuidadoso na concessão de favores e verbas aos parlamentares. Nada é feito que possa ser caracterizado como ilegalidade ou benefício pessoal a um parlamentar individualmente, salvo nomeações.

Ao atribuir certa institucionalidade ao fisiologismo que pratica, Fernando Henrique descobriu uma forma inteligente de se relacionar com sua base. Valendo-se do instrumento da medida provisória, as concessões ganham uma aparência de legalidade e até de legitimidade, na medida em que compartilha responsabilidade com o Congresso, a quem compete dar a palavra final sobre os benefícios, geralmente isenções, incentivos, anistias, renúncia fiscal e socorro a bancos falidos.

Inegavelmente, a troca de cargos ou incentivos setoriais por votos, especialmente nas reformas da área social, é também praticada pelo atual governo. Há, entretanto, um método diferente do assim chamado fisiologismo de FHC. É que o Governo tem buscado atender a determinados setores fisiológicos sempre via medida provisória, cuja aprovação, que é de competência de outro poder, lhe dará a legalidade e legitimidade indispensável. Quanto às nomeações, o que FHC tem feito, em regra, é, pelo menos publicamente, exigir um perfil profissional e um mínimo de comprometimento com as metas de seu governo, que tem a defesa da economia de mercado e a redução do papel do Estado na economia como prioridade.

O curioso nesse processo, que bem caracteriza um governo comprometido com o capital, é que o fisiologismo é praticado em nome do interesse público. Entretanto, quando a matéria em votação pode favorecer segmentos de assalariados, seja do setor público ou privado, o governo a rotula de corporativa, e de se destinar a proteger privilégios.

Finalmente, embora se reconheça que há parlamentares fisiológicos, tanto no nosso quanto em qualquer parlamento do mundo, não se pode responsabilizar apenas o Congresso por essa prática que não obedece aos princípios de universalidade e impessoalidade, próprios da Administração Pública. Se há parlamentares fisiológicos, que então sejam identificados e as críticas sejam dirigidas a eles pessoalmente ou ao grupo político que organize seus interesses, nunca à instituição.

VII - Conclusões

Genericamente, pode-se inferir o que segue.

O principal vitorioso nesse período, sem nenhuma dúvida, foi o Governo. A quase unanimidade a que Fernando Henrique chegou, ancorado nos altos índices de popularidade e apoiado num trabalho de marketing competente, lhe deu condições excepcionais nestes dois anos de mandato. E o governo fez bom uso dessa imagem positiva. De um lado para forçar o Congresso, que não gozava do mesmo apoio popular, a aprovar uma ampla agenda liberal, defendida em nome da continuidade do Plano Real e da estabilização, como indispensável à modernização do País. De outro, para neutralizar a oposição, que o governo, com o apoio da mídia, acusava de retrógrada e contrária às reformas que iriam remir o Brasil.

O principal prejudicado foi o Congresso, que não soube fazer valer sua condição de Poder autônomo, submetendo-se à agenda e prioridades do Governo. Não soube explorar sua colaboração às propostas governamentais, às quais em nenhum momento negou apoio, nem exercitar suas prerrogativas constitucionais. Além disto, ficou com a pecha de inoperante e fisiológico.

A omissão na regulamentação do uso de medidas provisórias, que vêm sendo reeditadas abusivamente e sempre com modificações, fazendo do país um laboratório e tornando as relações políticas, econômicas e sociais instáveis, contribuiu para o amesquinamento do Poder Legislativo. Por isso, o governo tem se utilizado sem qualquer moderação do instrumento da medida provisória para conceder benefícios fiscais, financeiros, tributários e creditícios e suprimir ou reduzir direitos.

A oposição ficou isolada, apesar do esforço notável para reagir. Não houve uma só iniciativa do governo, mesmo nas reformas constitucionais, que, em contrapartida, não tivesse uma proposta alternativa da oposição. Entretanto, o domínio do Executivo sobre o Congresso e suas mesas diretoras, não permitiu sequer o debate das propostas apresentadas. Assim, qualquer ação ou reação da oposição era denunciada como contrária à estabilização e à modernização do País..

O movimento social organizado, em especial o sindical, ficou isolado, além de dividido em relação às propostas de reformas, cuidando de minimizar as demissões e prejuízos em suas bases. Na verdade, faltou empenho e ânimo ao movimento sindical para reagir, como aliás faz parte de sua tradição, às políticas de corte de pessoal e redução de investimentos na área social. Também contribuiu para isto a ofensiva do governo sobre os setores mais autênticos, notadamente após a greve dos petroleiros, contra a qual o governo usou todas as suas habilidades, inclusive a de apresentar o movimento como contrários à população e a de exigir multas impagáveis por dias paralisados.

Esse isolamento a que foram submetidos os agentes sociais e políticos só foi possível porque, de um lado o governo contou com o apoio do poder econômico, cuja agenda de reformas foi assumida pelo presidente da República, e de outro, pela má estratégia da oposição e a submissão e omissão do Congresso, que, embora produzindo muito, praticamente renunciou às suas prerrogativas de poder autônomo, se deixando pautar e dominar pelo Poder Executivo.

Especificamente, pode-se concluir: i) nenhum Congresso, fora de período Constituinte, trabalhou tanto como o atual, ii) nunca, na história recente do País, um presidente da República teve um Congresso tão dócil e favorável às propostas governamentais como este, iii) nunca, em período democrático, se aprovaram tantas emendas constitucionais e leis infraconstitucionais quanto nestes dois últimos anos, iv) jamais se reeditaram tantas medidas provisórias e com tantas modificações como no governo FHC, v) nenhum outro Congresso recebeu uma carga de pressão tão grande da mídia, do poder econômico e do governo para reformar a Constituição antes de sua regulamentação como este, e finalmente, vi) poucas Legislaturas do Congresso foram tão fiscalizadas pela imprensa e sofreram tantas acusações de “fisiológica” como a atual.

Diante desse quadro, é fácil concluir porque o Poder Executivo protagonizou, apoiado na mídia, nos altos índices de popularidade e no meio empresarial, as iniciativas políticas nesse período, deixando os demais atores políticos e sociais em segundo plano.

