

PROCESSO DECISÓRIO E DEMOCRACIA: IMPASSES E COALIZÕES NO GOVERNO LULA

DECISION-MAKING PROCESSES AND DEMOCRACY:
IMPASSES AND COALITIONS OF THE LULA
GOVERNMENT

LUZIA HELENA HERRMANN DE OLIVEIRA

Professora de Ciência Política na Universidade Estadual de Londrina (UEL). Doutorado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pós-doutorado na Univesità degli Studi di Firenze.

SUMÁRIO: 1. Introdução – 2. O presidencialismo de coalizão no Brasil pós-88 – 3. A lógica dual do presidencialismo brasileiro: 3.1 Tramitação da PEC-40; 3.2 A MP 131-2003 – 4. Conclusão.

RESUMO: A teoria política tem destacado a influência que o desenho institucional exerce sobre a estabilidade do sistema político e sobre a qualidade da democracia. No Brasil, estudos desenvolvidos desde a democratização de 1988 tendem a enfatizar que a eficácia decisória do governo tem sido garantida graças ao modelo institucional adotado, que estimula alianças entre os Poderes Executivo e Legislativo. Entretanto, estudos de caso que observam o processo legislativo e as interações que se estabeleceram entre os dois poderes, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, mostram que a relação apresentou tensões e conflitos. Este artigo prossegue neste veio de análise, tomando como base a observação da produção legislativa durante o primeiro ano do governo de Lula. A pesquisa descreve o processo de regulamentação legal de duas políticas de governo iniciadas pelo Poder Executivo: a autorização para o plantio e comercialização da soja geneticamente modificada e a reforma da Previdência Social, tendo a primeira sido apresentada por meio de medida provisória e a segunda por emenda constitucional. O que se observa é a existência de um dualismo institucional fundado em princípios democráticos diversos, cabendo indagar qual seria a interferência desse modelo na qualidade da democracia que está sendo construída no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Presidencialismo de coalizão. Democracia no Brasil. Partidos e governo. Processo legislativo. Processo decisório. Executivo e Legislativo.

ABSTRACT: Political theory has attached great emphasis of the influence the institutional model exercises on the stability of the political system and on the quality of democracy. In Brazil, studies post-dating the 1988 democratisation have tended to stress the efficacy of the government's decision-making has been maintained because of the institutional model it adopted. A model that encourages alliances between the executive and legislature. However, case studies on the legislative process and the interactions between the two arms during President Fernando Henrique Cardoso's mandate show that the relationship suffered tension and conflict. This article continues in the same vein of analysis, using the legislative output during Lula's first year in power as a base. The research describes the legal regulatory process of two government policies begun by the executive: the authorisation for the planting and commercialisation of genetically modified soya beans, and the reform of the Social Security system. The first was introduced by provisional measure, and the second, by constitutional amendment. We find there is an institutional dualism based on many democratic principles, and the question is: what is the effect of this model on the quality of democracy that is being built in Brazil?

KEY WORDS: Coalition's presidencialismo. Democracy in Brazil. Parties and government. Legislative process. Decision-making process. Executive and legislative arms.

Recebido para publicação em março de 2004.

1. Introdução

O objetivo deste artigo é analisar o processo legislativo durante o primeiro ano do governo Lula, procurando problematizar duas questões de natureza teórica.

A primeira é o debate em torno do que se convencionou chamar presidencialismo de coalizão, conceito que tem prevalecido na literatura política brasileira há cerca de uma década. Essa teoria, de cunho neo-institucionalista, toma por base um exaustivo volume de dados sobre o processo político decisório, com o intuito de demonstrar que o sistema político brasileiro construído com a democratização de 1988 não é tão frágil quanto se imaginava – seja em virtude da implantação do sistema presidencialista, seja em virtude da alta fragmentação do sistema partidário vigente – e afirmar que a

estrutura institucional oferece capacidade governativa e eficácia ao Estado.

A segunda é a relação que se estabelece entre as estruturas institucionais e a democracia propriamente dita ou, dizendo de outro modo, entre as estruturas em vigor e os valores políticos que as sustentam. Esta é uma questão de caráter eminentemente normativo, que fundamenta um dos dilemas cruciais dos sistemas representativos modernos. Como afirma Giovanni Sartori (1962, p. 28), uma ambigüidade intrínseca permeia as democracias, pois, se elas “assumem em demasia o ponto de vista dos governados, correm o risco de atrofiar e paralisar o governo; se, pelo contrário, procuram absorvê-los em demasia no Estado, poderíamos dizer, se o parlamento assume exageradamente o ponto de vista governante, neste caso corre o risco de não desempenhar mais

sua função representativa”. Portanto, o que se pretende discutir é o modo como o atual desenho institucional brasileiro tem influenciado na construção efetiva da democracia no País, seja por favorecer a função representativa, seja por fortalecer as tomadas de decisão do governo.

A perspectiva aqui adotada é que a vitória eleitoral de Lula traz dados novos ao exame da realidade, mostrando com maior clareza questões que permaneceram obscurecidas durante toda a década de 90. Com a vitória de Lula tornou-se mais nítida a segmentação política da sociedade brasileira e os embates travados no nível do Estado. Desse modo, o estudo do processo legislativo de implantação de duas políticas de governo, em 2003, é útil para mostrar os constrangimentos impostos aos atores pelo desenho político-institucional.

2. O presidencialismo de coalizão no Brasil pós-88

Desde o início da década de 90, um dos temas centrais da Ciência Política no Brasil tem sido a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Um número expressivo de estudiosos passou a observar o funcionamento desses dois poderes em suas dinâmicas internas, procurando averiguar em que medida estava correta a teoria tradicionalmente difundida na literatura política, que problematizava a falta de institucionalização dos partidos no Brasil e enfatizava as dificuldades de funcionamento do sistema presidencialista-multipartidário, tal como foi mantido na Carta Constitucional de 1988.

Durante a década de 90 a investigação teórica voltou-se primordialmente para os mecanismos político-decisórios do Estado, procurando verificar o quanto “as regras importam”, de modo a determinar a conduta dos atores, e o quanto a fragmentação

dos partidos no Brasil interfere, atuando como *veto-player* que paralisa o processo de tomada de decisões.

Segundo essa interpretação, que hoje goza de grande prestígio na literatura política brasileira, a Constituição de 1988 fortaleceu o Poder Executivo ao criar mecanismos centralizadores inexistentes na antiga experiência democrática do período 1946-1964. Pelo contrário, a atual legislação constitucional oferece uma extensa gama de poderes legislativos ao Executivo,¹ invertendo a antiga relação de fragilidade e dotando-o de ampla capacidade decisória. Somadas a isso, outras prerrogativas institucionais igualmente atuam como mecanismos centralizadores para o presidente da República. É o caso do Regimento Interno do Congresso Nacional, que, ao garantir grande autonomia às lideranças partidárias, facilita a formação de alianças entre Executivo e Legislativo, entregando ao primeiro o “poder de agenda” (Figueiredo e Limongi, 1996; 1998).

Sob a ótica do presidencialismo multipartidário, são os governos de coalizão que garantem a estabilidade política, graças às alianças entre o Poder Executivo e os partidos parlamentares que formam a base governista e dão sustentação às políticas de governo. Mas, como observa Vicente Palermo (2000), não há consenso na teoria sobre o modo como essas relações se estabelecem.² Para alguns pesquisadores, a relação é impositiva, pois, ao aliar-se às lideranças partidárias que detêm o controle da Mesa Diretora do Congresso Nacional, o Poder Executivo dá o tom e o ritmo do processo legislativo, direcionando a pauta de discussão de acordo com os temas que interessam ao governo (Figueiredo e Limongi, 1996; 1998). Na visão de outros, entretanto, ocorre uma relação de negociação explícita. Por exemplo, para Rachel Meneguello (1998, p.

166) há na estrutura política atual “uma dinâmica circular entre a arena eleitoral e a arena governamental que define a relevância dos partidos para os governos, constituindo um *círculo virtuoso* de fortalecimento da ação partidária”.

Em qualquer dos casos trata-se de um acordo em que os incentivos oferecidos pelo Poder Executivo favorecem a cooperação parlamentar. Entrega de ministérios aos partidos aliados (Meneguello, 1998; Amorim Netto, 2000), liberação de verbas orçamentárias de acordo com o apoio que recebe (Chagas, 2002) e outros recursos disponíveis e rotineiramente utilizados pelo Executivo garantem o apoio partidário às políticas de governo.

E mesmo normas fortes e unilaterais, como o direito de o Executivo editar medidas provisórias (art. 62 da CF), são percebidas por alguns como mecanismos de delegação do Poder Legislativo ao Executivo, com o intuito de esvaziar a pauta legislativa e possibilitar um espaço de tempo (no qual as regras entram em vigor) para que os grupos descontentes se mobilizem num processo semelhante ao “alarme de incêndio”. Segundo Amorim Netto e Tafner (2002, p. 18), “trata-se, certamente, de um mecanismo institucional de ajuste *ex post*, mas adequado e conveniente a um Legislativo como o brasileiro. Na sua ausência, a única alternativa que restaria ao Congresso para fazer valer suas preferências seria uma permanente obstrução do Executivo”. Mas também aqui se trata de uma posição bastante polêmica, pois outra parte dos cientistas políticos brasileiros tende a definir a abusiva edição de medidas provisórias como um ato de usurpação do poder (Pessanha, 2002).

Embora apresentem entre si divergências explicativas, esses estudos tendem a destacar que a estrutura institucional vigen-

te no País desde a democratização de 1988 constrange os atores, facilitando coalizões que espontaneamente não seriam realizadas e organizando apoios partidários em um país de fraca institucionalização dos partidos. São análises fundamentadas em consistentes observações empíricas do processo decisório durante a década de 90.

Nesse período, foram realizadas profundas mudanças políticas e econômicas no País, mudanças essas que exigiram várias emendas constitucionais e que deram um novo perfil ao Estado e à economia. Principalmente no governo de Fernando Henrique Cardoso foram aprovadas leis que desmontaram o Estado intervencionista e nacionalista brasileiro (a chamada Era Vargas), inserindo o País na economia globalizada: estabilização da moeda, política de responsabilidade fiscal, privatização de empresas estatais, abertura da economia ao capital internacionalizado, reforma da Previdência Social e reforma administrativa foram mudanças que exigiram altos percentuais de apoio partidário.

A verificação da capacidade do Poder Executivo de promover as reformas a que se propôs levou grande parte dos pesquisadores a acreditar que a estrutura política elaborada na Constituição de 1988 garantiria a estabilidade e o acordo entre poderes. Contudo, trabalhos recentes têm colocado dúvidas sobre aspectos dessa teoria. Estudos selecionados de caso, que procuram esmiuçar o processo de tomada de decisão legislativa, têm demonstrado que a relação entre poderes não é tão previsível quanto os teóricos da coalizão afirmam. Determinados projetos demandam um árduo processo de negociação, com um grau de participação do Legislativo bem maior do que fazem crer aquelas teorias.

Maria Helena Castro Santos pesquisou o trâmite de várias políticas de governo³

no Congresso Nacional para concluir que o processo de tomada de decisões não é de modo algum harmônico, envolvendo um grau de complexidade e conflito que se encontra relacionado “à substância das políticas em foco” (1997, p. 14). Segundo ela, “quanto maiores e mais diversificados os interesses envolvidos, e quanto maior a importância estratégica dos atores em jogo – o que varia com a *issue área* em foco – menores são as chances de que se estabeleçam padrões de interação de natureza cooperativa entre Executivo e Legislativo” (idem, p. 19).

O mesmo esforço de pesquisa foi desenvolvido por Marcos André Melo (2002), que, ao se debruçar sobre três projetos de reforma do governo Fernando Henrique Cardoso (Previdência Social, tributária e administrativa), notou diferenças nos trâmites e nos resultados. Para ele, é preciso ir além da análise institucionalista, observando também arenas políticas extracongressuais, para perceber “onde os interesses interagem”. Segundo ele, foi possível constatar que as propostas de desconstitucionalização⁴ apresentadas pelo Executivo encontravam fortes resistências no Congresso Nacional. Observou, ainda, que nos casos mais complexos, que envolviam múltiplas dimensões sociais, a dificuldade de aprovação tornava-se ainda maior, o mesmo acontecendo quando os custos para aprovação estavam concentrados e quando era maior a incerteza sobre os resultados do projeto.

Nesses trabalhos, os dois autores estão fundamentalmente preocupados em determinar o grau de governabilidade ou ingovernabilidade do sistema político brasileiro e o quanto o Legislativo atua como locus do veto paralisante. No entanto, observando-se a atuação do Congresso Nacional por outro ângulo – o ângulo da representação

política –, é possível notar que a pauta legislativa encontra-se muito mais próxima das demandas sociais, o que indica que os parlamentares atuam como canais de expressão da sociedade no Estado.

Isso pode ser demonstrado com a quantificação das leis sancionadas. Comparando-se a iniciativa legislativa do Executivo e do Congresso Nacional nas leis que foram aprovadas durante o governo Fernando Henrique Cardoso, verifica-se que o Legislativo destaca-se pela regulamentação dos direitos de cidadania (direitos civis, políticos, sociais e difusos) e, em menor número, direitos socialmente específicos, como os direitos corporativos e os relacionados aos interesses locais. Nessas áreas, o Executivo praticamente não entra e sua atuação é mínima. O foco de interferência do Executivo são os projetos polêmicos, os impopulares e os não-populares, como a legislação econômica, a reforma do Estado e os projetos de ciência e tecnologia. Observando-se a iniciativa da legislação, vê-se que os parlamentares encontram-se muito mais conectados com as demandas que vêm da sociedade (Oliveira, 2002).

Trabalhos recentes têm questionado a noção de reciprocidade entre Executivo e Legislativo da forma como tem sido considerada na teoria construída a partir da democratização de 1988. É curioso como os embates políticos foram pouco valorizados pelos analistas do presidencialismo de coalizão, mas é provável que a conjuntura política e econômica do início da democratização tenha contribuído para o fortalecimento desta linha de análise.

Durante toda a década de 90 o Brasil passou por situações que podem ser consideradas específicas e extraordinárias. A profundidade da crise econômica vigente no início dos anos 90 – hiperinflação combinada à estagnação econômica –

restringia a capacidade de manobra do Legislativo, tornando-o refém do Poder Executivo. Tratava-se de uma situação-limite em que saídas pouco convencionais (os chamados pacotes econômicos, editados por medida provisória) foram adotadas pelos presidentes da República e docilmente acatadas por um Legislativo manietado. Os acontecimentos das décadas de 80 e 90, não apenas no Brasil, mas em grande parte da América Latina e Leste Europeu, estão sintetizados nas palavras de Adam Przeworski (1996, p. 152), quando analisa o processo político da Polônia: “a estratégia de reformas radicais foi adotada na Polônia por causa das pressões urgentes do déficit fiscal e da hiperinflação. Baseou-se num amplo consenso entre as elites, segundo o qual uma profunda transformação do sistema econômico era inevitável. Embora se criticassem pontos específicos, não surgiu nenhuma alternativa coerente”.⁵ Comparando-se esse período com o governo Lula, parece evidente que a situação política atual adquiriu uma grande dose de complexidade.

Sem dúvida, a vitória de um partido de oposição de esquerda, com mais de 60% dos votos (no segundo turno), deve ser reconhecida como um passo adiante na democracia brasileira.⁶ Contudo, deve-se ressaltar que a vitória de Lula ocorreu devido à mudança operada não só no candidato e em seu partido, como também na sociedade. A opção pela centralidade ideológica, adotada pelo PT já na campanha, foi crucial não apenas para lhe garantir a vitória, como também para canalizar a insatisfação de uma sociedade ansiosa por mudanças, mas não mudanças radicais. Desde a campanha, o comportamento do candidato petista já indicava que sua vitória não acarretaria rupturas drásticas no modelo econômico vigente no governo anterior.⁷

Esse nível de moderação contrasta com algumas propostas historicamente defendidas pelo partido e fere interesses incrustados em grupos históricos do PT. Intelectuais influentes têm apresentado críticas públicas ao governo⁸ e setores organizados têm se colocado contra as reformas propostas. É possível antever que essa diversidade de expectativas elevará consideravelmente o nível de conflito dentro do próprio partido governista.

Assim, torna-se oportuno verificar como se colocam os canais institucionais de representação, considerando-se que devem atuar ao mesmo tempo como reflexo dessa diversidade social e órgão de governo. Um Poder Legislativo atuante faz com que o presidente da República e seu corpo burocrático percam consideravelmente sua capacidade centralizadora, estabelecendo um processo decisório mais consociativo. O contrário, ou seja, uma estrutura institucional que fortalece o Executivo acarreta um processo de lógica majoritária (Lijphart, 1984).

Cláudio Gonçalves Couto (2001) dá uma contribuição importante nesta discussão, quando analisa a implementação da agenda política do governo Fernando Henrique Cardoso. Segundo ele, o Poder Executivo utilizou amplamente os instrumentos legislativos de que dispunha, com a finalidade de garantir a aprovação de seus projetos. Para tanto, deu início a uma ampla agenda constituinte, por meio de propostas de emendas constitucionais, e adotou intensivamente a prática de edições e reedições de medidas provisórias, que garantiram a agilização da tomada de decisões pelo Executivo. Como afirma Couto (2001, p. 10), o governo Fernando Henrique Cardoso combinou, como instrumento decisório, duas agendas fundadas em princípios distintos: “uma constituinte e ultra-

consociativa – a das reformas constitucionais. Outra delegativa e majoritária – a das medidas provisórias reeditadas”.⁹

Ao ponderar sobre o quanto essa prática teria afetado o processo democrático brasileiro, o autor adota uma postura equidistante. Por um lado, ele afirma que as reedições das medidas provisórias ocorriam porque os parlamentares que detinham o controle do processo legislativo consentiam de modo tácito em não levá-las para apreciação no Congresso Nacional, fazendo desse modo com que a pauta legislativa fosse desobstruída para que os temas constitucionais fossem votados. Tratava-se, portanto, de uma forma de delegação. Por outro, ele lembra que tal prática é prejudicial à democracia por três motivos: primeiro, porque o Congresso Nacional somente pode agir depois de as medidas terem sido adotadas, o que limita o poder de barganha e o debate; segundo, porque banaliza um procedimento que deveria ser extraordinário, empobrecendo o debate parlamentar sobre temas de extrema relevância; terceiro, porque as reedições seriam questionáveis do ponto de vista constitucional.

As questões levantadas por Cláudio Couto merecem aprofundamento e o momento atual da política brasileira favorece essa investigação. A estrutura institucional do País aponta para uma dualidade decisória¹⁰ em que ora prevalece a centralização do Executivo, com as medidas de urgência, e ora prevalece um consociativismo que impõe decisões amplamente negociadas entre os dois poderes. Cabe indagar o quanto essa lógica dual interfere no desenvolvimento efetivo da democracia do País.

Com o objetivo de analisar politicamente esse processo, a seção seguinte vai descrever a tramitação de dois projetos

governistas apresentados e aprovados em 2003: a emenda constitucional que mudou as normas de aposentadoria do funcionalismo público e a aprovação da medida provisória que regulamentou a produção e comercialização da soja geneticamente modificada (transgênica) no País. A seleção de apenas dois projetos deve-se ao método de pesquisa adotado. Por se tratar de uma interpretação parcial, os estudos de caso apresentam a limitação de impedir generalizações. Contudo, como possibilitam a pesquisa em profundidade, eles conseguem muitas vezes apreender elementos da realidade que passam despercebidos nas análises mais abrangentes.

3. A lógica dual do presidencialismo brasileiro

O projeto de emenda constitucional que reformou a Previdência Social (PEC-40) estabelecia novos critérios para a aposentadoria dos servidores públicos federais, estaduais e municipais, completando a reforma do sistema previdenciário brasileiro que foi iniciada por Fernando Henrique Cardoso.¹¹ A MP 131-2003 liberou o plantio e a comercialização da soja transgênica na safra 2003-2004. Os dois projetos foram considerados prioritários pelo governo e demandaram um grande esforço do Poder Executivo para que fossem aprovados. Ambos dizem respeito a temas públicos relevantes e extremamente polêmicos, que envolvem interesses sociais conflitantes.

Emendas constitucionais exigem alto percentual de votos favoráveis (no Brasil a exigência é de 3/5 do Congresso Nacional), pois nas democracias representativas as decisões constitucionais devem passar pela aprovação de uma maioria qualificada, com o intuito de proteger as minorias políticas dos riscos dessas decisões. Como

diz Sartori (1994, p. 290), riscos de opressão, mas também “decorrentes da incompetência, estupidéz ou interesses sinistros”. Entretanto, um problema relativo à questão decisória é que à medida que cresce o corpo deliberativo, aumentam também os custos das tomadas de decisões, visto que quanto maior o número de pessoas envolvidas, tanto mais difícil é conseguir um acordo. Desse modo, a redução do corpo decisório sempre é preferida quando o objetivo político é garantir a rapidez e a eficácia do processo.¹² Na legislação brasileira, o caso mais expressivo dessa redução é o art. 62 da CF, que dá ao presidente da República a prerrogativa de editar medidas provisórias com força de lei.

3.1. Tramitação da PEC-40¹³

Logo no início do novo governo, em janeiro de 2003, apareceram na mídia as primeiras notícias de que o governo federal pretendia fazer mudanças rigorosas e substantivas na legislação previdenciária, como a elevação da idade mínima para a aposentadoria, a elaboração de um cálculo (o fator previdenciário) que acabaria com a integralidade dos salários dos aposentados e a aprovação da PL-9, projeto de lei iniciado durante o governo Fernando Henrique Cardoso, que propunha a fixação de um valor máximo único para todas as aposentadorias (dos trabalhadores do setor público e do setor privado) e a criação de fundos complementares da Previdência. O argumento das lideranças do governo era que os gastos com as aposentadorias estavam inviabilizando a gestão do Estado no setor, sendo necessário promover uma radical diminuição nos custos.

Era sabido que não seria uma tarefa fácil fazer a reforma, pois se tratava de uma medida impopular que restringia direitos

sociais já consagrados. Setores da sociedade, como militares, juízes, professores, fiscais da Receita Federal e sindicatos dos servidores públicos, logo se posicionaram contra a reforma. E a própria bancada parlamentar petista dividiu-se: em entrevista ao jornal *Folha de S. Paulo*, o Deputado Ivan Valente, do grupo mais à esquerda do partido, atacou o projeto de reforma, afirmando que “os partidos conservadores apoiariam um reforma com esse teto, previdência complementar privada, única, e assim por diante”.¹⁴ Outro agravante era que a base governista compunha-se de uma multiplicidade de pequenos partidos,¹⁵ não apresentando um número suficiente para garantir a aprovação de emendas constitucionais. A maior bancada era do próprio PT (105 parlamentares no Congresso Nacional), seguida pelo PTB (29), PL (27), PDT (26) e PSB (26).

Uma das estratégias do governo foi, então, unir-se aos governadores que, na condição de mandatários executivos estaduais, também tinham grande interesse na aprovação do projeto.¹⁶ Após sucessivas reuniões, estabeleceu-se um acordo entre eles e o projeto foi entregue no final de abril no Congresso Nacional, num gesto simbólico em que o presidente da República entrou na Câmara Federal acompanhado dos 27 governadores. Note-se que um expressivo número de governadores era filiado aos partidos de oposição ao governo federal (o PSDB elegeu oito governadores, alguns em Estados politicamente importantes, como São Paulo e Minas Gerais), o que demonstra o caráter consociativo da atitude.

Uma segunda estratégia foi fechar questão partidária em relação à reforma. Primeiro, a Executiva Nacional do PT aprovou por 19 votos contra 1 que os parlamentares do partido deveriam votar a favor das reformas. Em seguida, o líder no PT na

Câmara Federal foi pressionado para excluir das comissões legislativas regimentalmente ligadas à reforma (CCJ, Comissão Especial da Previdência) os deputados mais críticos do partido. Em seu lugar foram colocados parlamentares claramente alinhados com o governo. Em julho, o Diretório Nacional do PT se reuniu e aprovou (por 52 votos contra 26) a obrigatoriedade de os parlamentares petistas votarem a favor das reformas propostas pelo governo. Uma das vitórias importantes do grupo governista nessa reunião foi a recusa do argumento de “impedimento de consciência”, que o grupo contrário à reforma utilizou, com base no art. 67 do Estatuto do Partido.¹⁷ A partir daí iniciou-se um processo de marginalização da chamada “ala radical” (ou seja, do grupo de parlamentares que se colocava contra as reformas) e que culminou com a expulsão de três parlamentares do partido.

Uma terceira, foi utilizar os recursos políticos usuais do relacionamento entre poderes, com o objetivo de atrair para a base governista algumas dezenas de parlamentares que se mostravam reticentes com a reforma. Um dos recursos foi a pressão exercida sobre a base aliada. Afirmando que a reforma previdenciária “é a principal questão política do ano”, Lula¹⁸ ameaçou demitir ministros filiados à base aliada que se mostravam renitentes com determinados aspectos do projeto. Caso fosse levada à prática, essa medida poderia atingir ministros indicados pelo PDT, PCdoB e PSB. De fato, essa era uma das dificuldades do governo, pois na Comissão Especial da Previdência na Câmara Federal, PDT, PTB e PCdoB indicaram deputados contrários à reforma. Outro recurso foi procurar ampliar a base aliada no Congresso Nacional para buscar a adesão do PMDB e do maior número possível de parlamentares. Com o

apoio partidário do PMDB, o número de deputados aliados subiria para algo em torno de 325, número suficiente para garantir a aprovação de emenda constitucional. Entretanto, como é sabido que o apoio partidário não reflete exatamente o número de votos, sempre havendo algum percentual de dissidência, o governo precaveu-se procurando atrair para as siglas governistas deputados dos partidos de oposição.¹⁹ Um quadro apresentado pelo jornal *Folha de S. Paulo*,²⁰ em maio de 2003, mostrava que a oposição havia perdido, desde o dia da eleição até aquela data, 30 deputados federais e 6 senadores.

O projeto entregue na Câmara Federal no final de abril de 2003 apresentava mudanças significativas no regime previdenciário brasileiro, sendo mantido o conceito central da EC-20/98, que privilegiava o tempo de contribuição dos trabalhadores, aplicando-se a partir daí um cálculo sobre esse valor. Em termos gerais, as principais mudanças propostas pela PEC-40 foram:

- Estabelecia que o benefício máximo das aposentadorias do regime geral da previdência seria R\$ 2.400,00, equalizando assim o valor pago aos servidores públicos e aos trabalhadores do setor privado. Essa medida incidia inclusive sobre os atuais servidores;
- Determinava que as aposentadorias e pensões não poderiam exceder à remuneração do servidor no cargo;
- Autorizava os organismos estatais a instituírem aposentadoria complementar por meio de fundos de pensão (de caráter público e privado) a serem criados. Essa medida já estava prevista no art. 202 da CF de 1988. Em 1999, Fernando Henrique Cardoso enviou um projeto de lei que procurava regulamentar o funciona-

- mento dos fundos (PL-9), mas a proposta ficou paralisada no Legislativo por falta de apoio político;
- Acabava com a aposentaria integral (para os atuais servidores e os novos) e determinava que o cálculo seria baseado nas contribuições recolhidas pelo servidor durante sua vida laboral (o “fator previdenciário”);
 - Instituíam a contribuição previdenciária dos inativos e pensionistas, sendo esse valor calculado sobre o que excedesse o limite de isenção. Essa proposta foi fruto da negociação com os governadores, que defendiam a cobrança com o objetivo de garantir o equilíbrio fiscal dos Estados. Ficariam isentos da taxaçaõ apenas os servidores que permanecessem na ativa depois de terem completado os requisitos para a aposentadoria;
 - Acabava com a paridade entre a remuneração dos servidores da ativa e os aposentados. Os critérios de reajuste das aposentadorias e pensões passariam a depender de uma lei específica;
 - Estabelecia uma remuneração máxima – um “teto” – a ser pago a todos os agentes públicos, cujo valor seria (até aprovação da regulamentação específica) equivalente à remuneração dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF). Nos Estados e Distrito Federal seria estabelecido um “subteto” equivalente a 75% desse valor máximo;
 - Reduzia o valor das pensões, estabelecendo um teto de 70% dos proventos do servidor a que ela estivesse vinculada;
 - Modificava as regras de transição da aposentadoria voluntária (explicita-

das na EM-20/1998), determinando que cada ano de antecipação do limite de idade (55 para mulheres e 60 anos para os homens) reduziria em 5% a remuneração recebida;

- Padronizava os tributos estaduais, municipais e federais arrecadados;
- Definia que os militares teriam uma legislação específica, respeitando-se o teto igual ao do STF e o limite das pensões em até 70% do valor da aposentadoria.

A intenção do governo era manter a proposta intacta nos pontos por ele considerados essenciais (“vamos negociar, mas o plano é aprovar as reformas como elas chegaram”)²¹ e aprovar o projeto o mais rapidamente possível. Concomitantemente ao trabalho de persuasão desenvolvido no Congresso Nacional, o governo lançou na TV uma ampla campanha publicitária defendendo a aprovação integral da proposta.

Mas a resistência na Câmara Federal foi forte, inclusive entre as próprias lideranças parlamentares petistas e a base governista mais ampla, que iniciaram desde o primeiro momento uma onda de críticas, combatendo vários pontos do projeto. Parte do PDT aliou-se aos parlamentares expurgados do PT e decidiram ir ao Supremo Tribunal Federal para impedir a propaganda na TV, a qual consideravam uma forma de manipulação da opinião pública: “A Constituição é muito clara, a publicidade não pode servir para disputar concepções, ludibriando a sociedade. O recurso público não pode servir para incentivar a população a uma visão unilateral”.²²

Certamente, a mobilização da sociedade foi importante para pautar o comportamento dos parlamentares durante toda a tramitação do projeto. Membros do Judiciário (incluindo vários ministros do STF), dos

sindicatos ligados às mais diversas categorias do funcionalismo público (inclusive da CUT, organismo tradicionalmente ligado ao PT), militares e intelectuais exerceram intensa pressão política e desenvolveram ampla argumentação pública em defesa de seus princípios. O discurso contra o projeto transitava entre o questionamento republicano a respeito dos perigos do desmonte da máquina pública e a defesa intransigente dos interesses corporativos dos grupos atingidos pela reforma.

Em 06.05.2003 a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) recebeu o projeto para analisar sua constitucionalidade. A CCJ, composta por 57 membros,²³ votou pela admissibilidade da emenda, mas, contrariando a intenção do Poder Executivo que pretendia votar a proposta rapidamente, aprovou a realização de audiências públicas durante os trabalhos da Comissão Especial da Câmara e nas cinco regiões do país. Foram 15 votos favoráveis contra 14, três dos votos favoráveis vindo de partidos integrantes da base aliada do governo (PL, PCdoB e PDT).

As fases seguintes, da tramitação na Comissão Especial e do debate em plenário, em que os conteúdos do projeto seriam postos em discussão, tornaram visível o grau de complexidade dos interesses envolvidos, demonstrando que o Poder Executivo não conseguia sustentar o projeto original e era obrigado a ceder. Nas audiências públicas, foram convidados representantes do Ministério Público e do Judiciário, dos sindicatos, de associações dos aposentados, de servidores públicos, do empresariado, além de vários representantes de fundos de previdência pública e privada e o ministro da defesa.²⁴ E os deputados enviaram 457 propostas de emendas ao projeto, das quais mais da metade partiu da coalizão aliada do governo.

Durante o mês de julho, o jornal *Folha de S. Paulo*²⁵ noticiou que o Presidente Lula estudava a possibilidade de estabelecer um novo acordo político sobre a reforma, em virtude das pressões feitas pelo Judiciário. O que ele pretendia era ceder à reivindicação pela integralidade da aposentadoria, estabelecendo uma idade mínima mais alta e outras exigências. Dias depois, o jornal divulgava²⁶ que eram intensas as negociações entre a Câmara Federal, o Executivo e os governadores, persistindo divergências entre os parlamentares da base aliada e os ministros da Casa Civil e da Fazenda sobre pontos específicos da reforma. Os parlamentares defendiam a paridade dos reajustes entre servidores da ativa e aposentados e a integralidade dos salários na aposentadoria; os representantes do Executivo eram contrários às duas coisas, afirmando que isso descaracterizaria a proposta original.

O relatório da Comissão Especial (de 18.07.2003) apresentou algumas mudanças em relação ao projeto enviado pelo Poder Executivo, procurando atender parte das reivindicações:

- Foi mantida a aposentadoria integral para os atuais servidores, desde que cumpridos cumulativamente 60 anos de idade para homens e 55 para mulheres, 35 anos de contribuição para homens e 30 para mulheres, vinte anos de serviço público e dez anos no cargo em que ocorrer a aposentadoria;
- Foram alterados os cálculos das pensões, estabelecendo-se um valor igual ao recebido pelo servidor falecido até o valor de R\$ 1.058,00 e acrescentando-se até 70% do valor ao que superasse este limite;
- Foi criado o abono de permanência para os servidores (atuais e futuros)

que ao completar os requisitos para aposentadoria voluntária permanecessem em atividade;

- Foram estendidas aos magistrados, membros do Ministério Público e do Tribunal de Contas as regras do desconto de 5% por ano de antecipação da aposentadoria em relação aos limites de idade mínima fixados em lei.

Contudo, os parlamentares da base aliada não concordaram com o relatório, pois, segundo eles, essa nova proposta desconsiderava as negociações que vinham sendo feitas no âmbito do Legislativo, obedecendo fundamentalmente as orientações do Executivo. Havia três pontos básicos de discordância: primeiro, a manutenção do subteto de 75% para os membros do Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas no âmbito estadual: a proposta era 90%; segundo, o valor do piso para tributação dos inativos e pensionistas: deveria ser mais alto; terceiro, não era aceito o fim da paridade nos reajustes. No plenário, as pressões continuaram até que os parlamentares da base governista chegassem a um acordo com o Executivo, decidindo apresentar uma “emenda aglutinativa substitutiva global” que contemplasse a solução desses aspectos pendentes.

A proposta de emenda aglutinativa substitutiva foi aceita, o relatório reescrito e a PEC-40 foi aprovada nos dois turnos na Câmara Federal. Esse novo projeto apresentava as seguintes novidades em relação ao projeto original:

- Manteve a paridade de reajustes nas aposentadorias para os servidores atualmente na ativa e para os já aposentados, acabando com essa regra para os novos servidores;

- Os inativos passaram a contribuir para a Previdência, com uma taxa de 11% sobre o excedente de R\$ 1.200,00 nos Estados e R\$ 1.440,00 na União.

A votação em primeiro turno aprovou a emenda por 358 votos, ou seja, 50 votos a mais do que o necessário. No segundo turno foram 357 votos. Nos dois casos, os partidos da oposição – PSDB e PFL – colaboraram (62 votos no 1.º turno e 60 no 2.º) e a base aliada apresentou um número expressivo de votos contrários (56 no 1.º turno e 58 no 2.º).²⁷ Conforme o governo previa no início da tramitação do projeto, o apoio dos governadores foi fundamental, pois sem esses votos o projeto não teria sido aprovado. A decisão da Câmara Federal modificava significativamente a proposta original apresentada pelo Executivo, mostrando que o resultado a que se chegou dependeu de uma negociação exaustiva entre o Legislativo, o Poder Executivo e os governadores. Conforme comentou o jornalista Fernando Rodrigues, “a disputa sobre a reforma da Previdência deu ontem a deputados governistas uma vitória sobre parte do Poder Executivo. O presidente da Câmara, João Paulo Cunha (PT-SP), e líderes aliados conseguiram trazer o eixo da negociação para dentro da Casa. Apagaram parcialmente a idéia de que os congressistas só chancelariam uma proposta do Palácio do Planalto e dos governadores”.²⁸

Após a aprovação na Câmara Federal, o projeto caminhou para o Senado, onde as discussões continuaram. Com o propósito de evitar atraso na tramitação,²⁹ o governo propôs que os pontos polêmicos fossem organizados separadamente, na chamada “PEC paralela”. Isso reduziu o tempo da discussão e a PEC-40 foi apro-

vada da forma como veio da Câmara Federal. Na votação do 1.º turno com 55 votos a favor, seis a mais que o necessário; no segundo turno com 51 votos, dois acima do limite exigido para emendas constitucionais. Nos dois casos, a base aliada ficou dividida, com muitos votos contra a emenda; nos dois casos, os votos da oposição foram fundamentais para garantir a aprovação do projeto.

Atualmente a PEC paralela encontra-se em tramitação na Câmara Federal. Quatro dias depois da aprovação em 2.º turno da PEC-40 (em 11.12.2003), o Senado aprovou por unanimidade as modificações desse novo projeto de emenda constitucional previdenciária, que propõe uma série de mudanças na legislação recém-aprovada. Embora a Emenda Constitucional da Previdência (PEC-40) tenha sido aprovada em menos de um ano, a reforma ainda não terminou. Realmente, trata-se de um tema polêmico e complexo, que envolve ao mesmo tempo diferentes interesses de grupo e problemas mais amplos da política previdenciária e econômica. A observação dos trâmites do projeto mostra que o Congresso Nacional conseguiu centralizar esse debate, colocando na arena política os vários elementos em questão.

3.2 A MP 131-2003

Em 1995 foi aprovada a legislação de biossegurança (Lei 8.974/95) que estabelecia normas rígidas sobre a pesquisa científica dos organismos geneticamente modificados (OGM) e determinava a criação de um conselho – Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) – que seria responsável pelos pareceres técnicos sobre “construção, cultivo, manipulação, transporte, comercialização, consumo, liberação e descarte” dos OGMs. No

mesmo ano, a CTNBio foi criada com o Decreto 1.752/95.

Entre outras responsabilidades da CTNBio, o art. 2.º do Decreto 1.752/95 determinava que a comissão deveria exigir, sempre que entendesse necessário, uma documentação adicional para estudo do impacto ambiental (EIA) e um relatório do autor do pedido a respeito do impacto sobre o meio ambiente (RIMA) dos projetos e aplicações que envolvessem a liberação dos organismos geneticamente modificados.³⁰

Em relação à pesquisa científica, a legislação de 1995 parecia não apresentar controvérsias; na década de 90 a engenharia genética desenvolveu-se muito no Brasil, sendo permitidas, inclusive, parcerias entre empresa privada e instituições públicas de pesquisa.³¹ Mas o desenvolvimento dos OGMs torna-se polêmico quando envolve a questão do plantio em larga escala com finalidade comercial.

Em 1998, a empresa Monsanto solicitou à CTNBio autorização para cultivar comercialmente a variedade da soja RR (Roundup Ready) – geneticamente modificada para resistir ao herbicida glifosate. No mesmo momento, associações ambientalistas e organizações de defesa do consumidor entraram com ações na Justiça com o objetivo de impedir o plantio comercial. Duas sentenças judiciais, provenientes de uma medida cautelar e de uma ação civil pública, determinaram que a União deveria exigir estudos aprofundados sobre o impacto da produção da soja no meio ambiente. A sentença da ação civil pública determinava, ainda, que seria necessário criar normas relativas à segurança alimentar, à comercialização e ao consumo dos alimentos geneticamente modificados.

A MP 2.137 foi editada em 2002 com o intuito de tornar mais preciso o papel da CTNBio. Como pontos principais, a medi-

da provisória determinava que esse órgão estaria vinculado ao Ministério de Ciência e Tecnologia e tinha por finalidade prestar apoio técnico consultivo e assessoramento ao governo, bem como estabelecer normas técnicas de segurança e dar pareceres conclusivos sobre o impacto dos OGMs sobre a vida e sobre o meio ambiente. Caberia à CTNBio fazer a avaliação dos riscos em cada caso específico e elaborar uma classificação segundo o grau de risco. Como essas regras não foram feitas, o plantio e a comercialização das OGMs permaneceram proibidos pela Justiça.

Em 2003 o problema das OGMs reapareceu com a denúncia de que uma grande quantidade de sementes de soja geneticamente modificada havia sido contrabandeadada da Argentina e cultivada ilegalmente no Brasil. Cerca de 75% da produção de soja cultivada no Rio Grande do Sul encontrava-se nessa situação. Sob uma enxurrada de críticas, o governo editou uma medida provisória (MP 113) autorizando especificamente a colheita dessa safra. Mas em setembro do mesmo ano a mesma questão voltou ao noticiário.

Medidas provisórias, segundo o texto constitucional, são decisões com força de lei que têm por objetivo decidir de modo rápido problemas urgentes e relevantes. Com o objetivo de resolver o problema, em setembro de 2003, o governo editou a MP 131 liberando o plantio e a comercialização da soja geneticamente modificada para a safra de 2003-2004. Na exposição de motivos que explicitava a necessidade da medida, o principal argumento utilizado era a urgência da decisão, procurando mostrar que os maiores prejudicados, caso a produção do OGM fosse confiscada e proibida, seriam os pequenos produtores do Rio Grande do Sul e a exportação agrícola brasileira:

- Em virtude da importância da soja na agricultura brasileira e na pauta de exportações do País, ocorrências negativas poderiam causar danos a ambos;
- Devido à relação entre produtividade e calendário do plantio, não poderiam ocorrer atrasos;
- Os beneficiados com a medida seriam os pequenos produtores que constituem 95% dos agricultores do Rio Grande do Sul. Era fundamentalmente esse grupo que teria utilizado no plantio de 2003 as sementes transgênicas retiradas da safra do ano anterior (que foram permitidas com a MP 113). Segundo o documento, 80% dos agricultores gaúchos encontravam-se nessa situação e a medida provisória tinha por objetivo fundamental atender a esse grupo.

O Poder Executivo procurou dar um caráter público à discussão e à sua decisão de emitir uma medida de urgência. Mas, obviamente, além das divisas advindas com as exportações e da questão social envolvendo os pequenos produtores, o tema interessava a grupos econômicos poderosos. Em referência à MP 113, emitida alguns meses antes, a Sociedade Nacional de Agricultura publicou um documento assinado por 33 entidades ligadas ao agro-negócio, tomando posição em relação aos OGMs. Para a associação, “no mundo globalizado e competitivo de hoje, o Brasil não pode prescindir de qualquer avanço tecnológico gerador de ganhos de produtividade”. Dentre outras coisas, o documento afirmava que deveria ser ratificada a competência da CTNBio como órgão de excelência técnica e, “em defesa da renda do produtor e da cadeia produtiva, apoiar a decisão interministerial para uma solução

jurídica da comercialização da soja na safra 2002/03”.³²

A autorização do plantio e comercialização de um OGM por meio de medida provisória provocou um conflito dentro do próprio Poder Executivo. O Ministro da Agricultura Roberto Rodrigues, em nome das associações representantes do agronegócio, exercia forte pressão em favor da liberação do plantio. A Ministra do Meio Ambiente Marina da Silva, petista histórica que construiu sua carreira política ao lado do seringueiro Chico Mendes, aliou-se aos grupos ambientalistas para impedir a liberação, mas foi derrotada.

O Deputado petista Fernando Gabeira, ex-militante do Partido Verde, pediu desfiliação do PT, explicando no discurso que proferiu na Câmara Federal que uma das razões que o levavam a tomar essa atitude fora a decisão do governo de autorizar a plantação da soja transgênica clandestina: “De todas as questões ambientais que me dividem no momento na relação com o governo, selecionei uma, sr. Presidente: a medida provisória que autoriza a plantação de sementes transgênicas introduzidas clandestinamente no Brasil. Se tivéssemos o poder de realizar aqui uma teleconferência com 100 estadistas do mundo inteiro e perguntássemos a eles o que fariam se plantassem um alimento transgênico clandestinamente em seu país, eles responderiam uníssonos: ‘Eu o apreenderia e o tiraria de circulação’. Isso foi feito no Canadá”.

A própria base governista colocava-se em grande parte contra a medida. Em 1.º de outubro, seis dias depois da edição da MP 131, nove senadores (do PT e PSB), 47 deputados federais (a maioria do PT e PV), além de dezenas de entidades da sociedade civil, assinaram uma Nota Pública exigindo a imediata revogação da me-

didada provisória e afirmando que o governo estava indo de encontro ao programa do PT adotando a “lógica do fato consumado”. O documento defendia o início dos debates sobre a questão dos OGMs e a regulamentação de um projeto de biossegurança plenamente discutido com a sociedade.

Os segmentos que mais visivelmente se colocavam no debate eram as organizações ambientalistas. Em outubro de 2003, um grupo de 500 ONGs (Organizações Não-Governamentais) publicou uma carta aberta ao Presidente Lula expressando “em caráter de absoluta urgência, o inconformismo da sociedade civil organizada quanto às sucessivas decisões (...) que contradizem o programa de governo (...) provocando a erosão da imagem e da credibilidade do governo junto à opinião pública”.³³ Mas havia outras vozes de peso questionando a postura do governo federal. Atendendo a uma solicitação formal das associações de classe de juízes federais e procuradores da República, o Procurador-Geral da República Cláudio Fonteles entrou com uma ação direta de inconstitucionalidade contra a MP 131. O Governador do Paraná, Roberto Requião, conseguiu aprovar na Assembléia Legislativa uma lei proibindo a presença da soja geneticamente modificada no Estado. Embora o STF tenha decidido pela constitucionalidade da MP 131 e pela preponderância da legislação federal sobre a estadual, esses exemplos demonstram o nível de polêmica que a questão da liberação dos transgênicos envolve.

Em síntese, a MP 131 determinava que:

- As sementes de soja geneticamente modificadas da safra de 2002 que foram reservadas pelos agricultores para uso próprio fossem usadas no plantio de 2003;

- Essa soja só poderia ser comercializada até dezembro de 2004. O restante teria que ser destruído;
- Os agricultores deveriam assinar um termo de compromisso, ficando responsáveis por eventuais danos ao meio ambiente. Essa responsabilidade seria dividida com o “adquirente da soja”;
- O Ministro da Agricultura poderia estabelecer áreas que ficariam excluídas dessa medida, sendo desde já proibidas áreas indígenas, de proteção de mananciais e de conservação da biodiversidade;
- O pagamento de qualquer ônus relativo ao cultivo da soja geneticamente modificada (*royalties*) ficaria a cargo do produtor;
- Uma comissão para verificação do cumprimento da medida provisória fosse instituída, ficando sua coordenação a cargo da Casa Civil da presidência da República.

Em 29.09.2003, a medida provisória foi lida no plenário da Câmara dos Deputados, sendo constituída a Comissão Mista³⁴ e estabelecido o calendário de tramitação da matéria. Após a instalação da comissão, abriu-se o prazo para recebimento das emendas e para que a Comissão Mista se manifestasse. Foram apresentadas 109 emendas. É interessante observar que 40% dessas emendas foram propostas por parlamentares do Rio Grande do Sul e 15 dentre os 26 parlamentares que as propuseram apresentam vínculos socioprofissionais com o setor agrário. Essa é uma indicação de que o debate da MP 131 girou em torno de interesses de cunho regional e corporativo. Não houve um debate aprofundado sobre os aspectos econômicos, ambientais e sociais que o tema envolve.

Por exemplo, somente dois dentre os parlamentares que apresentaram emendas têm atuação política relacionada com a questão ecológica.

Em 9 de outubro, esgotado o prazo regimental sem que a Comissão Mista se pronunciasse, a medida provisória foi enviada à Câmara dos Deputados. Na Câmara, o Deputado Paulo Pimenta (PT) foi designado relator da Comissão Mista, devendo dar seu parecer sobre a constitucionalidade e o mérito da medida provisória e das 109 emendas. Foram aceitas 18 emendas, das quais a maior parte provinha do grupo ruralista e/ou dos parlamentares do Rio Grande do Sul.³⁵

Quanto ao relatório, Paulo Pimenta retomou os mesmos argumentos apresentados pelo Poder Executivo na exposição de motivos para justificar a necessidade da edição da medida provisória. Segundo ele, como o maior número de casos de uso clandestino da soja envolve milhares de pequenos proprietários, a medida adotada pelo governo tornou-se necessária para evitar um “agravamento da crise social nas regiões onde o fato ocorreu”. Desse modo, a medida provisória estaria enquadrada dentro dos requisitos de relevância e urgência determinados pelo art. 62 da CF.

Segundo o relator, a medida provisória também não estaria ferindo o art. 225 da CF, que impõe o estudo prévio do impacto ambiental para os projetos potencialmente causadores de degradação do meio ambiente, pois não há, no caso da soja, pesquisas conclusivas nem sobre os prejuízos decorrentes da liberação de OGMs sobre o meio ambiente, nem sobre os riscos humanos decorrentes da ingestão de alimentos que contêm OGM em sua composição. O segundo argumento principal do relatório está na ausência de dados sobre os prejuízos e os riscos que a liberação das OGMs

envolveriam. O texto procura destacar a falta de dados precisos (inclusive a ausência de pesquisas científicas) sobre a questão e, invertendo o raciocínio dos que defendem o “princípio da cautela”, procura salientar a importância do desenvolvimento da engenharia genética para os interesses estratégicos do País.

Dia 14 de novembro, os trabalhos na Câmara dos Deputados foram concluídos com a discussão do relatório em turno único e votação simbólica. O PV tentou provocar a votação nominal apresentando uma solicitação com 33 assinaturas, mas o Presidente da Câmara, João Paulo Cunha, afirmou que esse número não atingia o mínimo necessário previsto no regimento, e desconsiderou o pedido.

Relativamente à medida provisória original, o projeto de lei de conversão aprovado pelos deputados continha as seguintes mudanças:

- Estende por um ano o prazo de comercialização da soja geneticamente modificada. A MP 131 colocava como limite dezembro de 2004 e o novo projeto amplia para dezembro de 2005 com mais 60 dias de possível prorrogação, adequando a lei ao calendário do comércio da soja;
- Determina que a soja geneticamente modificada e os produtos dela derivados deverão conter um rótulo com informações detalhadas sobre o produto aos consumidores;
- Define que os produtores de soja convencional que pretendem fazer empréstimos bancários devem assinar uma declaração de que é “soja convencional”;
- Estabelece que, no caso de a plantação provocar algum dano, os prejuízos

serão arcados “solidariamente” entre o produtor e o detentor da patente. Na medida provisória original os prejuízos deveriam ser arcados entre produtor e adquirente da soja;

- Define que a soja geneticamente modificada da safra 2003/2004 terá registro provisório, supervisionado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e pelo Ministério do Meio Ambiente. Essa emenda foi proposta pelos ruralistas que assim permitem o registro da soja geneticamente modificada produzida pelos institutos de pesquisa brasileiros (principalmente a Embrapa);
- Anistia os produtores que utilizaram soja transgênica nas safras anteriores a 2003;
- Proíbe em todo o território nacional qualquer utilização de tecnologias que visem à produção de “estruturas reprodutivas estéreis” e qualquer manipulação genética que interfira na fertilidade das plantas por indutores químicos externos.

O novo projeto (Lei de Conversão 26/2003) seguiu para o Senado, em que foi aprovado sem modificações. Três senadoras petistas apresentaram um requerimento tentando suprimir o art. 14 da Lei de Conversão que permite o registro provisório das sementes geneticamente modificadas. O artigo foi levado à votação em destaque, recebendo votos favoráveis do PMDB, PSDB, PDT e PTB; 12 senadores do PT e PSB votaram contra. Em 16 de dezembro o projeto foi sancionado, com veto parcial do presidente da República.

Concluindo, vê-se que a Comissão Mista e a Câmara dos Deputados efetuaram significativas mudanças na medida original. Pode-se dizer que a medida provisória foi

melhorada, foi reescrita em vários pontos, tornando-se mais clara e mais detalhada. Mas o problema de fundo, que era a legalização de um produto ilegal clandestinamente importado, problema esse que envolve uma discussão pública relevante, não foi sequer tocado pelo projeto de lei de conversão. Certamente, por ter “força de lei”, entrando imediatamente em vigor, as medidas provisórias criam uma situação de fato que favorece a manutenção da política adotada pelo Poder Executivo, tornando-se difícil sua reversão pelo Congresso Nacional.³⁶ Também o tempo exíguo de tramitação dificulta o debate e o processo de negociação, que em geral tendem a ser árduos e envolver diferentes grupos da sociedade. Enfim, o que foi possível observar no processo de aprovação da MP 131 é que o Congresso Nacional não ocupou o centro do debate. Nesse caso, claramente, a posição do Executivo foi majoritária.

4. Conclusão

O exame detalhado dos dois projetos aprovados pelo Congresso Nacional em 2003 dá pistas para responder às duas questões levantadas no início deste artigo. Os dois projetos apresentam vários pontos em comum. Nos dois casos, a sociedade se mobilizou e o Legislativo dividiu-se – inclusive a base governista –, mas o resultado prático foi substancialmente diverso. Grupos de interesses têm o hábito de pressionar as esferas do poder e isso ocorreu tanto na reforma da Previdência quanto na regulamentação da soja transgênica. No entanto, quando os mecanismos decisórios são mais negociados, ocorre uma publicização maior das questões em jogo e a política sai fortalecida. Medidas provisórias, ao contrário, reduzem o tempo de discussão das matérias e concentram poder decisório com o obje-

tivo de conseguir a máxima eficácia. Como se viu no caso da soja geneticamente modificada, o Legislativo não conseguiu se colocar no centro da discussão, agindo sempre em função dos prazos regimentais e a reboque do Executivo.

Uma questão que se coloca no debate democrático é qual o nível ótimo de equilíbrio entre eficácia e representatividade. Durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2001) foram editadas 238 medidas provisórias originárias e 5.035 reedições. A EC 32 que alterou o art. 52 da CF trouxe mudanças importantes, como o fim das reedições. Mas na fase final de seu mandato – entre setembro de 2001 e final de 2002 – Fernando Henrique Cardoso editou 102 medidas provisórias, numa média de 6,80 por mês (Arias, 2003). Atualmente, o Presidente Lula prossegue com média semelhante: desde a posse até o dia 13.03.2004 editou 68 medidas provisórias, ou seja, manteve uma média de 4,53 por mês (www.planalto.gov.br/). Não seria um número excessivo? Uma estrutura institucional “exageradamente governante” – para usar as palavras de Sartori – não estaria em alguma medida impedindo debates essenciais para a vida democrática?

O segundo problema colocado é o da fragmentação do sistema partidário brasileiro e o potencial de veto do Legislativo. O exame da tramitação da reforma da Previdência Social mostrou que o Poder Executivo conseguiu estabelecer os acordos e aprovar a reforma. O projeto aprovado, contudo, apresentava significativas diferenças em relação ao que foi enviado, mostrando que a participação do Congresso Nacional foi decisiva. Para conseguir maioria, o governo utilizou os vários recursos de que dispõe: negociou cargos com o PMDB, conseguindo integrá-lo na base aliada; trouxe parlamentares da oposição

para a base governista (78 deputados); exigiu fidelidade da base aliada, sob pena cortar privilégios; e assim por diante. Embora o número de votos necessários para aprovação de emendas constitucionais seja alto, o governo conseguiu a maioria de 3/5 graças aos votos opositores. O percentual de fidelidade partidária foi em torno de 75%, mas para atingir este índice foi preciso negociar, o que exigiu do governo um trabalho constante de persuasão durante toda a tramitação do projeto. Isso mostra que, dependendo do grau de complexidade da questão discutida, do nível dos interesses envolvidos e dos mecanismos institucionais disponíveis, o processo legislativo pode adquirir um alto grau de incerteza.

NOTAS

1. A capacidade legislativa do Executivo abrange o direito de enviar à Câmara dos Deputados projetos de lei ordinária, lei complementar, emendas constitucionais, projetos orçamentários e medidas provisórias.

2. A controvérsia atinge não apenas a questão conceitual, mas também a empírica: Amorim Netto (2000), por exemplo, não concorda nem mesmo que todos os governos brasileiros da década de 90 possam ser definidos dessa forma.

3. Política salarial no governo de Collor de Mello, política fiscal e tributária nos governos de Collor e Itamar Franco e Legislação Orçamentária da União.

4. Ou seja, trazer para a legislação ordinária assuntos tratados constitucionalmente pela Carta de 1988.

5. Afirmar que havia consenso no Brasil soa um tanto exagerado, pois os partidos de esquerda posicionaram-se abertamente contra as reformas e um grupo no interior do governo (a chamada “ala desenvolvimentista” do PSDB) também apresentava discordâncias. Mas a esquerda era minoria, ela havia sido derrotada nas eleições e, de fato, não apresentava uma alternativa. Quanto ao grupo do PSDB, havia concordâncias em

pontos essenciais da reforma (ver sobre isso no mesmo livro: Bresser Pereira, 1996).

6. Nas palavras de Francisco Weffort (2003): “As eleições de 2002 foram o fato eleitoral mais importante da história da democracia brasileira, não apenas porque foram, em geral, limpas, e com a participação de mais de 100 milhões de eleitores, mas porque a maioria preferiu um líder de origem operária num país de grandes maiorias de pobres tradicionalmente educados para eleger os de cima”.

7. Utilizando posturas ora mais entusiasmadas, ora mais serenas, esse tipo de argumento aparece nos textos de Weffort, 2003; Paramio, 2003; Lamounier, 2003; Souza Santos, 2003; Reis, 2003; Bresser Pereira, 2003; Touraine, 2003, e Vianna, 2003.

8. Ver as seguintes entrevistas e artigos de: Fausto, 2003; Oliveira, 2003; Tavares, 2003; Singer, 2003. Ver também as reportagens: Herança para governo, afirmam intelectuais, *Folha de S. Paulo*, 15 mar. 2003, A9; Seminário do PT vira palco da esquerda anti-reforma, *Folha de S. Paulo*, 23 maio 2003, A15; Economistas do PT querem inversão na economia, *Folha de S. Paulo*, 12 jun. 2003, A13; Manifesto petista pede “crescimento já”, *Folha de S. Paulo*, 30 maio 2003, A8.

9. O autor refere-se às reedições das medidas provisórias e não às edições originais. É preciso lembrar que a reedição foi proibida com a EC 32, de setembro de 2001.

10. O termo é de Castro Santos (1997), que também percebe esse problema institucional.

11. EC 20, de setembro de 1998.

12. Segundo Sartori (1994, p. 296): “Tudo considerado, ao escolher uma regra majoritária particular, temos de chegar a um equilíbrio entre a conveniência (redução dos custos decisórios) e a segurança (redução dos riscos externos); e esse equilíbrio é alcançado em definições majoritárias diferentes em função da importância maior ou menor das coisas a serem decididas”.

13. Esta seção foi redigida com base em uma pesquisa sistemática no *Jornal Folha de S. Paulo* de 2003 e no Relatório de Pesquisa de Danila Rangel (bolsista do Programa PIBIC-UEL) sobre a tramitação da PEC-40.

14. Reforma é agrado ao mercado, diz Valente. *Folha de S. Paulo*, 9 fev. 2003, A8.

15. PT-PL-PSB-PDT-PPS-PCdoB-PV-PMN-PSD-PST-PSL-PSDC-PTB.

16. Segundo o jornalista Kennedy Alencar, o governo acreditava que o apoio dos governadores acrescentaria em torno de 58 votos aos 296 assegurados com a base governista. Eram necessários 308 votos para aprovação da emenda constitucional (Na avaliação do Planalto, pressões dos governadores será decisiva para aprovar mudanças na Previdência e no sistema tributário, *Folha de S. Paulo*, 4 maio 2003, A7).

17. Segundo este artigo, o parlamentar fica livre de obedecer a decisão coletiva sempre que a votação envolver “graves objeções de natureza ética, filosófica religiosa ou de foro íntimo”.

18. Lula ameaça demitir ministro que não aderir à reforma toda, *Folha de S. Paulo*, 29 abr. 2003, A4.

19. Ver sobre essa questão na política brasileira em Nicolau (2000), que analisa o grau de disciplina partidária por partido durante o governo FHC, e Melo (1999), que faz um detalhado mapeamento da migração partidária.

20. Com PMDB, Lula tem maioria para aprovação de reformas, *Folha de S. Paulo*, 15 maio 2003, A3.

21. Palavras do líder do governo na Câmara Federal, Aldo Rebelo (Na avaliação..., *Folha de S. Paulo*, 4 maio 2003, A7).

22. Senadora petista Heloísa Helena, Petistas e Brizola vão à Justiça contra a campanha do governo, *Folha de S. Paulo*, 28 abr. 2003, A4.

23. Da base aliada: 10 do PT, 3 do PSB, 2 do PPS, 3 do PL, 3 do PTB, 2 do PDT, 1 do PV e 1 do PCdoB; da oposição: 9 do PFL e 8 do PSDB; independentes: 8 do PMDB, 2 do PRONA e 1 do PP.

24. Participaram das audiências públicas na Comissão Especial destinada a efetuar estudos com relação à matéria em tramitação na Câmara dos Deputados: o Ministro da Defesa, o Ministro da Previdência Social, o Consultor de matéria previdenciária da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – Conamp, o Secretário-Geral da Confederação Geral dos Trabalhadores – CGT, a Secretária de Políticas Sociais da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG, o Presidente da Social Democracia Sindical – SDS, o Presidente do Sindicato Nacional dos Aposentados,

filiado à Força Sindical, o Secretário-Geral da Central Única dos Trabalhadores – CUT, o Presidente da Confederação dos Servidores Públicos do Brasil, o representante da Associação dos Magistrados do Brasil – AMB, o Vice-Presidente Executivo da Associação Nacional dos Fiscais da Previdência – Anfip, o representante da Coordenação Nacional das Entidades dos Servidores Públicos Federais – CNESF, o Diretor da CNESF, a Coordenadora da Associação Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais, o representante da Confederação Nacional do Comércio – CNC, o Vice-Presidente da Confederação de Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA, o membro do Conselho Temático de Assuntos Legislativos da Confederação Nacional da Indústria – CNI, o Presidente em exercício do Movimento Nacional dos Aposentados e Pensionistas – Mosap, o Presidente da Confederação Brasileira dos Aposentados e Pensionistas – Cobap, o Diretor da Área de Previdência e Seguros de Vida da Superintendência de Seguros Privados – Susep, o Secretário de Previdência Complementar do Ministério da Previdência Social, o Presidente da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar – Abrapp, o Presidente da Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil – Previ, o Presidente da Associação Nacional dos Participantes dos Fundos de Pensão – Anapar, o Presidente da Bradesco Vida e Vice-Presidente da Organização Bradesco, o Presidente da Associação Nacional das Entidades Abertas de Previdência Privada – Anapp, o Vice-Presidente da Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização – Fenaseg, o Vice-Presidente do Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social – Conaprev, Presidente do Instituto Brasileiro de Atuária – IBA e representante da Confederação Nacional dos Municípios – CNM.

25. O governo cede e cria projeto paralelo para a Previdência, *Folha de S. Paulo*, 10 jul. 2003, A4.

26. Texto da previdência divide o governo e base no Congresso, *Folha de S. Paulo*, 17 jul. 2003, A5.

27. Em dezembro de 2003, mês de votação da PEC-40 na Câmara dos Deputados, a base governista contava com 400 deputados; portanto, a fidelidade partidária ao governo foi de

aproximadamente 75%. Ver: <www.camara.gov.br/internet/Deputado/filiacao.asp>. Câmara dos Deputados – Sileg – Módulo Deputados.

28. Câmara retoma o eixo da negociação, *Folha de S. Paulo*, 18 jul. 2003.

29. Caso o Senado aprovasse qualquer alteração no projeto, ele teria que voltar para a Câmara Federal e passar por nova votação.

30. Em conformidade com o art. 225 da CF.

31. Em 1998 a Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), instituto vinculado ao Ministério da Agricultura, estabeleceu um contrato com a empresa internacional Monsanto para desenvolvimento de pesquisa dos OGMs.

32. Posicionamento Sobre Organismos Modificados Geneticamente. Coalizão de Associações Ligadas ao Agronegócio. Documento de 24 mar.2003. Disponível: <<http://www.snagricultura.org.br>>.

33. ONGs condenam política ambientalista do governo Lula, *Folha de S. Paulo*, 22 out. 2003, A8.

34. Comissão Mista de deputados e senadores, segundo determinação do art. 62 depois da edição da EC 32. De acordo com essa emenda, a tramitação da medida provisória tem início na Câmara dos Deputados, seguindo depois para o Senado. Nas duas casas, a votação é em turno único. Após o 46.º dia de tramitação, a medida provisória entra em regime de urgência, obstruindo a pauta das votações no Congresso Nacional até que seja votada. A medida provisória perde a eficácia se não for votada em 60 dias, prorrogáveis uma vez por mais 60 dias, caso a votação nas duas casas não tenha sido encerrada.

35. Parlamentares ruralistas que tiveram emendas incluídas no relatório: Moacir Michelletto (PMDB/PR); Abelardo Lupion (PFL/PR); Luis Carlos Heinze (PP/RS); Onyx Lorenzoni (PFL/RS), Francisco Turra (PP/RS). Parlamentares do Rio Grande do Sul, embora não ruralistas: Darcísio Perondi (PMDB), Orlando Desconsi (PT), Nelson Proença (PPS), Sérgio Zambiasi (PTB), Yeda Cruis (PSDB). São 13 emendas desses autores, visto que vários deles tiveram mais de uma emenda aceita.

36. Esse é um dos pontos mais enfatizados por Figueiredo e Limongi (1998) quando destacam o caráter majoritário do sistema político brasileiro.

Referências

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.

———; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. *Dados*, v. 45, n. 1, 2002.

ARIAS, Carmem. *As medidas provisórias no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. 2003. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – UEL, Londrina.

BLONDEL, Jean; COTTA, Maurizio (Ed.). *The nature of party-government (a comparative European perspective)*. New York: Pgrave, 2000.

CASTRO SANTOS, Maria Helena de. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-Constituinte. *Dados*, v. 40, n. 3, 1997.

CHAGAS, Helena. Relação Executivo-Legislativo. In: LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens (Org.). *A era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura Editora Associados, 2002.

COUTO, Cláudio Gonçalves. O avesso do avesso – conjuntura e estrutura na recente agenda política brasileira. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 4, 2001.

DINIZ, Eli. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 4, p. 13-22, out.-dez. 2001.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e seu apoio partidário no Congresso. *Monitor Público*, 1996.

———; ———. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, 1998.

———; ———; VALENTE, Ana Luzia. Governabilidade e concentração de poder institucional – o governo FHC. *Tempo Social*, v. 11, n. 2, p. 49-63, 2000.

LIJPHART, A. *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven: Yale University Press, 1984.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos (a literatura norte-americana recente). *BIB*, n. 37, p. 3-38, 1994.

- MELO, André Marcus. *Reformas constitucionais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2002.
- MELO, Carlos Ranulfo Felix de. *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-1998)*. 1999. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – UFMG, Belo Horizonte.
- MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- MORLINO, L. *Democracy between consolidation and crisis (parties groups and citizens in Southern Europe)*. Oxford University Press, 1998.
- NICOLAU, Jairo. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). *Dados*, v. 43, n. 4, p. 709-735, 2000.
- . *Multipartidarismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. *Lua Nova*, n. 44, 1998.
- . *Delegative Democracy*. In: DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Ed.). *The global resurgence of democracy*. Baltimore: John Hopkins Press, 1996.
- OLIVEIRA, Luzia Helena Herrmann de. *Produção legislativa no Brasil: a relação entre partidos e governos*. *RT*, ano 91, v. 803, set. 2002.
- PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo, *Dados*, v. 43, n. 3, 2000.
- PARAMIO, Ludolfo. *Perspectivas de la izquierda em América Latina. Real Instituto Elcano (documentos de trabajo)*. Disponível em: <www.realinstitutoelcano.org/documentos/37.asp>. Acesso em: 20 jan. 2003.
- PESSANHA, Charles. O Poder Executivo e o processo legislativo na Constituição brasileira. In: VIANNA, L. W. (Org.). *A democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.
- PRZEWORSKI, Adam. Reformas econômicas, opinião pública e instituições políticas: a Polônia na perspectiva do Leste Europeu. In: PEREIRA, B.; MARAVALL, J. M.; PRZEWORSKI, A. *Reformas econômicas em democracias novas (uma proposta social-democrata)*. São Paulo: Nobel, 1996.
- SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada (1. O debate contemporâneo)*. São Paulo: Ática, 1994.
- . *A teoria da representação no Estado moderno*. Belo Horizonte: RBEP (UFMG), 1962.

Textos de Jornais:

- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Lula não está traindo ninguém. *Folha de S. Paulo*, 16 fev. 2003, Tendências/Debates.
- FAUSTO, Ruy. A esquerda na encruzilhada. *Folha de S. Paulo*, 11 jan. 2003, Caderno Mais!
- LAMOUNIER, Bolívar. Lula depende de audácia nas reformas. *Folha de S. Paulo*, 3 jan. 2003, A11 (Entrevista).
- OLIVEIRA, Francisco. Medo venceu a esperança, diz Oliveira. *Folha de S. Paulo*, 14 jun. 2003, A4 (Entrevista).
- . Nova classe social comanda o governo Lula, diz sociólogo. *Folha de S. Paulo*. (Entrevista.)
- REIS, Fabio Wanderley. De mais, de menos e na conta. *Folha de S. Paulo*, 25 mai. 2003, A12 (Entrevista).
- SINGER, Paul. Falta debate no governo, diz Paul Singer. *Folha de S. Paulo*, 3 fev. 2003, A9 (Entrevista).
- SOUZA SANTOS, Boaventura. Lula, a utopia realista. *Folha de S. Paulo*, 3 fev. 2003, A3 (Tendências/Debates).
- TAVARES, Maria da Conceição. Política Econômica emprego. *Folha de S. Paulo*, 11 maio 2003, B2.
- . Economista do PT faz crítica a Palocci. *Folha de S. Paulo*, 21 abr. 2003, A10 (Entrevista).
- TOURAINÉ, Alain. Integração crítica. *Folha de S. Paulo*, 5 jan. 2003, Caderno Mais!, p. 8.
- VIANNA, Werneck. O que mudou. *Folha de S. Paulo*, 10 fev. 2003, A3 (Tendências/Debates).
- WEFFORT, Francisco Correa. Democracia e conservadorismo. *Folha de S. Paulo*, 1.º jan. 2003, A13 (Entrevista).