

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISAS DO RIO DE JANEIRO

THAÍS MOURA LEITE MANTOVANI

**INSTITUIÇÕES POLÍTICAS NO BRASIL E NA ARGENTINA:
AS REFORMAS DE PRIVATIZAÇÃO**

**RIO DE JANEIRO
2008**

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

THAÍS MOURA LEITE MANTOVANI

**INSTITUIÇÕES POLÍTICAS NO BRASIL E NA ARGENTINA: AS
REFORMAS DE PRIVATIZAÇÃO**

**Tese de Doutorado apresentada
ao Instituto Universitário de
Pesquisas do Rio de Janeiro
como parte dos requisitos
necessários à obtenção do título
de Doutora em Ciências
Humanas: Ciência Política.**

Renato Boschi (Presidente)

Fabiano Santos (Orientador)

Argelina Figueiredo

Charles Pessanha

Simone Diniz

**Rio de Janeiro
2008**

AGRADECIMENTOS

É longo o caminho percorrido até finalizar uma tese de doutorado. Felizmente, durante este período há muito desenvolvimento e aprendizado, e espero que este desenvolvimento perdure ao longo dos anos. Além do aprendizado formal através das disciplinas, leituras e seminários podemos contar com o aprendizado através da convivência com amigos, professores, colegas e todos que nos acompanham durante esse tempo e nos ajudam das mais variadas formas, e, portanto, são muitos os agradecimentos.

Ao CNPq agradeço a concessão da bolsa de pesquisa durante o doutorado sem a qual não teria sido possível concretizá-lo. Agradeço também aos professores do Iuperj que me concederam recursos da Finep para que eu fizesse o programa de bolsa-sanduíche em Buenos Aires, na *Universidad Torquato di Tella*. E, nesta universidade, aproveito para agradecer a recepção carinhosa da professora Ana Maria Mustapic e a ajuda prestativa de sua aluna, Constanza Schibber.

Ao meu orientador Fabiano Santos dedico os meus mais sinceros agradecimentos, desde o mestrado tem me orientado e muito mais que um excelente orientador, Fabiano sempre compreendeu os momentos de dificuldades de ordem pessoal que, de alguma maneira, interferiam o bom andamento do trabalho, e sempre concedeu seu apoio nesses momentos.

Também muito valiosa foi a ajuda dos amigos do doutorado, como Márcio Villarouca, com quem aprendi muito a respeito da organização de dados; Cristina, Dayse, Sabrina e Bárbara, todas amigas prestativas, carinhosas e indispensáveis.

Agradeço aos incomparáveis funcionários do Iuperj, sempre muito gentis e dispostos ajudar no que fosse possível.

Agradeço às minhas amigas e companheiras de casa pela convivência, pela amizade e sobretudo pela paciência durante esse período difícil e estressante de elaboração de tese. À Isabella, que convive comigo a mais tempo, e aquelas com quem vivi um período mais curto, mas não menos importante: Ana Paula, Simone e Vivian.

E por fim agradeço especialmente ao Daniel pelo amor e companheirismo e à minha família, meus pais Isa e Dailzo, e minhas irmãs Patrícia e Lígia que sempre acreditaram nos meus projetos.

RESUMO

Esta tese analisa as instituições políticas do Brasil e da Argentina e as condições e formas em que tais países implementaram políticas de privatização. Ambos países apresentam diversas semelhanças em sua história, trajetória política e organização das instituições de governo e a comparação visa justamente verificar as semelhanças e diferenças no que diz respeito à formulação dos planos de reformas, ao apoio construído e mantido pelo governo de cada país para possibilitar a implementação e os poderes atribuídos ao Executivo, especificamente, para conduzir o processo.

O foco da análise são as negociações institucionais, isto é, basicamente as relações entre os poderes Executivo e Legislativo no que concerne à aprovação de políticas de interesse específico do Executivo. Nesse sentido, o desempenho do Executivo é medido pela capacidade de aprovar seus projetos sem grandes modificações.

Palavras-chave: Relações Executivo-Legislativo, instituições políticas, aprovação de políticas, privatizações.

ÍNDICE

Introdução.....	6
Capítulo 1 – Organização e funcionamento das instituições políticas do Brasil e da Argentina.....	13
Capítulo 2 – Relações Executivo – Legislativo no Brasil e na Argentina.....	53
Capítulo 3 – as privatizações na Argentina durante o Governo Carlos Menem.....	87
Capítulo 4 – as privatizações no Brasil durante o Governo Fernando Henrique Cardoso.....	127
Capítulo 5 – Análise comparada das privatizações no Brasil e na Argentina.....	159
Conclusão.....	176
Anexos.....	182
Bibliografia.....	200

INTRODUÇÃO

O interesse em analisar as instituições políticas latino-americanas vem crescendo cada vez mais no meio acadêmico. Nota-se uma necessidade de compreender sistematicamente as trajetórias desses países, a transição para os regimes democráticos e com isso a organização das novas instituições políticas. O olhar minucioso para o caso de cada país é fundamental, mas as análises comparadas têm se mostrado ainda mais reveladoras. São diversas as questões ainda pouco investigadas o que permite o desenvolvimento de abrangentes estudos dos países da região.

Buscando contribuir para o debate relativo à comparação das instituições de países da América Latina, essa tese analisa comparativamente as instituições políticas do Brasil e da Argentina, investigando a relação entre os poderes Executivo e Legislativo e, especialmente, a capacidade de implementar reformas estruturais que resultaram nas privatizações de empresas públicas.

A escolha dos dois países se deu por uma série de motivos. Em primeiro lugar não podemos ignorar a importância dos dois países no Cone Sul, visto que são os maiores e mais populosos, de economia mais relevante e com altos níveis de industrialização. Em segundo lugar, Brasil e Argentina apresentam diversas semelhanças em sua história recente: ambos sofreram duros golpes militares e, nos anos 80 iniciaram um processo de democratização de suas instituições políticas. A organização institucional também é semelhante, ambos são países federalistas e adotam o presidencialismo como sistema de governo e contam com um poder legislativo nacional bicameral. Além disso, ao longo dos governos democráticos que foram se sucedendo, Brasil e Argentina iniciaram profundas mudanças econômicas através de reformas orientadas para o mercado em que o Estado foi reduzindo sua participação na economia através de liberalizações e privatizações, em oposição ao contexto anterior de defesa do nacionalismo estatal.

O método de análise comparativa se baseia na escolha de casos com o maior número de características similares, mas que posteriormente seja possível identificar diferenças que permitam explicar resultados variados em circunstâncias aparentemente iguais (Lijphart, 1971). Dessa forma, examinaremos as similaridades e as diferenças entre os dois países para verificar como adotaram tais políticas e quais os resultados alcançados.

A presença ou a ausência de uma certa instituição ou regra e o contexto sócio-econômico na ocasião das reformas pode ser, nesse sentido, um ponto importante que poderá auxiliar na explicação e interpretação de variações nas experiências e trajetórias de cada país. A análise minuciosa dos contextos nacionais específicos em que se desenvolveram as reformas estruturais e o processo de tomada de decisão na implementação destas é fundamental quando se faz um estudo comparativo.

Paul Pierson desenvolveu um interessante trabalho comparativo em seu livro *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*, de 1994. Nesse trabalho o autor compara os governos conservadores de Margaret Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan nos Estados Unidos no que se refere às reformas em prol da diminuição do Estado de Bem Estar Social. Dentre outros argumentos, o autor enfatiza a importância do contexto vivido pelos dois países naquele momento, que era um contexto de desenvolvimento econômico fraco e ressalta a importância dos recursos de poder nas mãos dos governantes, e neste caso Thatcher se encontrava numa posição melhor que a de Reagan, pois detinha maior concentração de poder e seu partido era substancialmente majoritário no parlamento.

Na tentativa de implementar reformas que visavam a redução das atribuições do Estado os dois governantes se empenharam em minimizar os custos políticos envolvidos e neutralizar a oposição. Para Reagan e Thatcher o Estado de Bem Estar Social era a principal causa da pobre performance econômica de seus países, argumentando que as altas taxas necessárias para sua manutenção desencorajavam o trabalho e o investimento. E por isso a reforma desse Estado foi a grande prioridade das duas administrações. Entretanto, Pierson ressalta que os dois governantes enfrentaram inúmeras dificuldades para implementar as reformas, visto que políticas de redução de benefícios sociais impõe perdas concretas a um grupo concentrado de eleitores em troca de ganhos incertos e difusos. O autor afirma que as mudanças na retração do Estado foram significantes apesar de não terem sido reformas radicais.

Assim como Pierson analisou as negociações, impasses e dificuldades de Reagan e Thatcher em tentar reduzir o Estado de Bem Estar Social, a intenção desta tese é fazer um estudo comparativo semelhante. A diferença é que neste trabalho nos concentramos nas análises das privatizações de empresas públicas, enquanto Pierson se ocupou da

privatização de benefícios sociais, tema, aliás, responsável por gerar mais clivagens e conflitos, pois se tratam de políticas economicamente sensíveis.

Na América Latina em geral, quando se fala em reformas econômicas, não se pode deixar de fazer referência ao que se convencionou chamar de Consenso de Washington. O Consenso foi um conjunto de medidas formuladas por economistas de instituições financeiras como o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos EUA que priorizava a estabilização econômica e ajustes estruturais referentes à redução do papel do Estado em diversos países. O texto do economista John Williamson se tornou a receita oficial do FMI para países em desenvolvimento promoverem o ajustamento macroeconômico. As regras básicas pregadas pelo Consenso previam: disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária, juros de mercado, abertura comercial, investimento estrangeiro direto com eliminação de restrições, privatização de estatais e desregulação econômica (Williamson, 2004). Estas regras se tornaram a receita básica para os países latino-americanos enfrentar as crises econômicas, entretanto, a recomendação passou a ter um tom de exigência a partir do momento em que a não aceitação na adoção de tais medidas estava atrelada a negação de concessão de novos empréstimos e ajuda financeira a esses países. Entretanto, apesar da pressão internacional, a forma, o tempo de implementação e as condições em que estas reformas foram adotadas se diferenciam muito de país para país, como o caso do Brasil e da Argentina, e essa é uma das razões que tornam a análise comparada mais interessante.

O estudo específico das privatizações é relevante por permitir analisar claramente os interesses dos grupos políticos envolvidos e as relações em torno da negociação política. Por significar uma alteração imediata do papel do Estado na economia, esta política gera clivagens claras entre os grupos e uma nova ordem é edificada com a inversão total dos papéis do Estado e do mercado. E quando se trata dos países latino-americanos em que o papel do Estado no desenvolvimento econômico era de extrema importância a alteração desse quadro não pode ser minimizada.

O principal intuito ao analisar as reformas orientadas para o mercado, principalmente as privatizações de empresas públicas, é o de concentrar a análise nos aspectos políticos e institucionais destas reformas, especialmente quando se trata da relação entre os poderes Executivo e Legislativo para a aprovação. Um dos focos é a análise da

construção do apoio parlamentar para aprovar reformas profundas e de temas complexos. A análise é, portanto, institucional, isto é, privilegia os aspectos que dizem respeito à formulação e negociação da política no interior das instituições do governo.

No que se refere à forma de adoção das políticas de privatização Brasil e Argentina tiveram trajetórias muito diferentes. A Argentina implementou tais medidas de forma abrangente e num período de tempo extremamente curto, enquanto o Brasil adotou uma política mais gradual e preservou alguns setores. Em relação às regras mostraremos que na Argentina o presidente podia escolher a casa legislativa em que suas propostas seriam iniciadas, e este sempre escolhia o Senado por ser a casa em que detinha maioria, enquanto no Brasil isso não é possível pois a regras constitucional define que todo projeto do presidente deve iniciar pela Câmara dos Deputados. Essa possibilidade já conferia ao presidente argentino enormes vantagens. Demonstraremos por fim, que a diferença na implementação das reformas está relacionada, em grande parte, às dinâmicas políticas e as diferentes coalizões que se formaram nos dois países, e no caso da Argentina, o contexto sócio econômico pelo qual o país passava na ocasião das reformas foi determinante no que se refere à abrangência do programa e a velocidade de implementação.

As primeiras etapas das reformas, que se iniciaram tão logo se completou a transição para a democracia, e que são representadas pelos governos de José Sarney no Brasil e Raúl Alfonsín na Argentina, foram na verdade, uma sucessão de tentativas muito limitadas, e muitas vezes frustradas de ação, que acabou não gerando modificações relevantes. Como ressaltou Palermo (1997), foram momentos desprovidos da densidade política que costumam acompanhar a formulação e implementação de iniciativas de reformas deste tipo.

Após a primeira fase a situação muda completamente quando Menem assume a presidência e rompe com a etapa anterior, adotando um estilo de governo em que as decisões são concentradas em suas mãos e há uma preocupação em demonstrar total comprometimento com as reformas. No Brasil, a política de reformas também ganha mais importância com Fernando Henrique no governo, mas ao contrário de Menem, o processo brasileiro é marcado pela continuidade e gradualismo. Palermo caracteriza os dois casos como sendo a Argentina uma dinâmica de fuga e o Brasil a dinâmica de preservação dos interesses.

A análise é institucionalista, mas com sensibilidade histórica, portanto, esta tese defende que o contexto político e econômico levou a Argentina a implementar reformas estruturais mais cedo e mais rápido que o Brasil, e a análise dos dois países demonstrará processos e resultados distintos que revelam aspectos interessantes da tomada de decisões. Na Argentina, uma conjuntura específica criou as condições para a implementação de uma nova política econômica, ou seja, o ambiente de profunda crise abriu as possibilidades para uma grande mudança política. O contexto de crise, nesse sentido, se torna extremamente relevante, pois foi capaz de neutralizar tanto a população quanto a resistência dos partidos de oposição e permitiu um modelo de reformas mais radical e abrangente.

Uma das principais questões no que se refere à implementação de reformas estruturais é quanto à possibilidade de gerar condições para que as iniciativas do governo possam ser levadas a cabo. Por se tratarem de políticas que mudam drasticamente o modelo de ação estatal a construção de apoio para viabilizar um programa como este não é fácil, e nos dois países essa foi uma questão delicada que necessitou muita habilidade dos presidentes tanto em construir quanto em manter estável o apoio político.

A comparação entre os dois países demonstrará que o contexto sócio econômico, os recursos de poder dos atores políticos e a base de apoio de cada um foram diferentes e resultaram em graus distintos de êxito na implementação das políticas. Quando se analisa mais pormenorizadamente, surgem os interesses diferenciados, as tensões e as oposições e se torna necessário identificar a interação entre os atores em contextos de negociação, cooperação e barganha, e avaliar o conjunto de decisões que determinarão as diferenças entre os resultados das reformas no Brasil e na Argentina.

Pode ser intuitivo pensar que a concentração de poderes e a capacidade de tomar decisões unilaterais resultem na adoção de reformas profundas e radicais, enquanto ambientes com interesses mais dispersos e com múltiplos pontos de veto adotem reformas mais lentas e brandas. Mas outros fatores podem ser colocados em jogo e a questão é analisar se o que encontramos nos casos do Brasil e da Argentina se enquadra nos casos de poderes centralizados e reformas radicais, ou se fazem parte dos sistemas com múltiplos pontos de veto e reformas mais suaves e se isso pode ser utilizado para classificar um país ou outro.

De porte dessas informações ficam as seguintes perguntas: O que levou esses países a tomar a decisão por reformas? A partir dessa decisão, como foram implementadas? Como se estruturaram as coalizões de apoio? Como angariar apoio na sociedade civil? Que fatores políticos e institucionais explicam a maior capacidade Argentina em introduzir e implementar reformas na década de 90 em comparação com o Brasil? As reformas estruturais no Brasil foram mais transparentes do que as da Argentina, já que foram feitas mais lentamente? Por terem sido implementadas muito rápido a Argentina teve de utilizar mais da delegação e concentração de poderes no Executivo? Isso quer dizer que o consenso na Argentina em torno destas propostas foi mais fácil de ser conseguido? Ou foi o contrário? Se o Brasil não se encontrava num momento de crise tão extrema, qual foi o argumento utilizado pelo presidente para conseguir o apoio político e da sociedade?

Essas são as principais questões que norteiam a investigação, e que serão respondidas ao longo da tese. No decorrer do trabalho enfatizaremos três argumentos que serão fundamentais para explicar a adoção de reformas no Brasil e na Argentina, são eles: a importância do contexto sócio-econômico no qual as políticas são implementadas; os recursos de poder conferidos aos atores políticos (principalmente o poder Executivo) que possibilitou a realização dos programas de reforma e a articulação e capacidade de manutenção de uma coalizão de apoio que possibilitou a aprovação e a colocação em prática destas propostas.

A tese está organizada em cinco capítulos. No primeiro capítulo introduzimos questões referentes à organização e funcionamento das instituições políticas nos dois países a partir da transição dos regimes autoritários para os democráticos e como as novas instituições se estruturaram nesse novo contexto. Enfatizamos a organização do sistema partidário em cada país, a recuperação dos poderes dos órgãos legislativos e os principais argumentos da literatura especializada a respeito da organização e estrutura das instituições políticas pós-regimes autoritários em países presidencialistas.

O segundo capítulo trata especificamente da relação entre os poderes Executivo e Legislativo em cada país. Tomando alguns dos principais argumentos da Teoria da Delegação de Poderes, analisamos o comportamento dos parlamentares no que se refere às hipóteses de delegação ou abdicação de seus poderes para o Executivo, e também fazemos uma investigação específica das capacidades e atribuições do poder Executivo brasileiro e

argentino e os instrumentos disponíveis para atuar no processo legislativo, especialmente os poderes de ditar decretos com força de lei, como a Medida Provisória no Brasil e o Decreto de Necessidade e Urgência na Argentina.

No terceiro capítulo entramos mais especificamente na análise das políticas de privatização na Argentina. A análise passa pelo governo de Raúl Alfonsín para contextualizar e organizar cronologicamente a evolução do debate a respeito de adotar reformas pró-mercado até o governo de Carlos Menem que foi o momento em que tais políticas passaram realmente a fazer parte do programa de governo. Para compreender as privatizações partimos da legislação adotada que permitiu viabilizar o programa, e das negociações entre o Executivo e o Legislativo na condução do processo.

No quarto capítulo fazemos a mesma análise das privatizações para o caso do Brasil. Iniciamos cronologicamente com o governo Sarney, depois com o governo Collor e Itamar Franco até chegar no governo Fernando Henrique Cardoso, visto que a cada momento o tema das privatizações foi ganhando um tom mais importante e mais presente no debate, até se tornar um importante item da agenda do governo FHC. Durante o capítulo também são investigadas as condições de implementação das reformas, a construção do apoio parlamentar em cada momento e os poderes disponíveis utilizados pelo presidente para conduzir o processo.

No quinto capítulo após analisar a adoção das privatizações em cada país separadamente sistematizamos melhor a investigação comparada para ressaltar semelhanças e diferenças nos processos do Brasil e da Argentina. Neste momento enfatizamos os três argumentos já citados anteriormente: o contexto sócio econômico pelo qual o país passava e a relação com a adoção das reformas; a construção e manutenção do apoio político em cada país; e os poderes concentrados nas mãos de cada presidente e como foram utilizados para colocar em prática os programas pretendidos. Após este capítulo temos uma seção com as conclusões mais gerais a respeito das investigações desenvolvidas na tese.

CAPÍTULO 1 – ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DAS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS DO BRASIL E DA ARGENTINA

A organização e o funcionamento das instituições políticas de um país é fundamental para compreender a distribuição de poderes e competências e o modo de relacionamento entre os poderes políticos, especialmente entre o Executivo e o Legislativo. Quando se trata de países como o Brasil e Argentina a análise das instituições não pode deixar de fazer referência ao período anterior à estruturação dessas instituições, ou seja, o regime autoritário que as precedeu e o momento de transição para o regime democrático. As características da transição de cada país permitem, portanto, compreender o modelo de instituições políticas organizado posteriormente, e a nova forma de relação entre o Executivo e o Legislativo.

Para atingir os objetivos a que se propõe, isto é, a compreensão do funcionamento das instituições políticas dos dois países, o capítulo está organizado da seguinte forma: a primeira seção analisa o processo de transição para o regime democrático no Brasil e na Argentina ressaltando os aspectos semelhantes dos regimes autoritários em contraposição às diferenças encontradas no processo de transição democrática de cada país. A segunda seção levanta brevemente os principais argumentos que nortearam o debate acadêmico a respeito de como deveriam se organizar e se estruturar as instituições políticas pós-regimes autoritários. A terceira seção, após breve introdução, aborda especificamente a organização das instituições políticas brasileiras, o modelo e o funcionamento do sistema partidário e por fim o debate da literatura especializada a respeito das características adotadas no Brasil. Na quarta seção é feito o mesmo para a Argentina: inicia-se com a organização e funcionamento das instituições adotadas após a queda do regime autoritário, em seguida fazemos uma análise do sistema partidário argentino para depois finalizar com o debate acadêmico a respeito da estrutura e organização política do país. Por fim, na última seção tecemos breves considerações finais.

1.1 O Processo de Transição Democrática no Brasil e na Argentina

Os diferentes regimes autoritários vigentes durante os anos 60 e 70 em vários países da América Latina levaram o Brasil e a Argentina a se submeterem a um tipo específico de regime ditatorial definido por Guillermo O'Donnell (1982) como *Estado Burocrático Autoritário*. Segundo o autor, tratava-se de regimes em que a dominação era exercida através de uma estrutura de classes subordinada às frações superiores de uma burguesia altamente oligopolista e transnacional. Institucionalmente, o *Estado Burocrático Autoritário* teria duas grandes tarefas: implementar a ordem na sociedade mediante a subordinação do setor popular e normalizar a economia. Para atingir tais objetivos, aqueles regimes valiam-se de um sistema de exclusão política em que os canais de acesso ao governo eram suspensos, abertos somente para a cúpula de grandes organizações, especialmente as Forças Armadas e as grandes empresas públicas e privadas (O'Donnell, 1982:60).

Estes estados militares defenderam o modelo desenvolvimentista e, no caso do Brasil, conseguiram bons resultados econômicos durante um certo período de tempo, resultando, inclusive, em sua principal fonte de legitimidade. Os problemas começaram a aparecer quando o modelo econômico pouco eficiente entra em profunda crise, levando ao baixo crescimento, ao grave ciclo inflacionário e à desvalorização, além do endividamento crescente. É neste momento que os regimes autoritários entram em colapso, determinando o esgotamento, também, do modelo intervencionista estatal.

As características mencionadas acima, que identificam os casos brasileiro e argentino como casos de *Estados Burocráticos Autoritários*, constituem algumas das semelhanças na análise dos dois países, acrescidas ainda da seqüência de planos econômicos para combater a alta inflação e da crise econômica. Entretanto, um olhar mais apurado revela inúmeras diferenças que serão determinantes no processo de transição e no modelo de instituição a ser adotado em cada um dos países. No Brasil, o regime autoritário priorizou um crescimento econômico acelerado, e foi um regime mais homogêneo, já que foram mais de vinte anos ininterruptos. Já o regime autoritário argentino, contou com algumas crises agudas, resultando em pequenos períodos democráticos. A influência de Juan Domingo Perón, sempre muito forte, gerava clivagens no interior de vários grupos.

Nas Forças Armadas, a dificuldade de conciliação em torno de uma forma comum de combater o peronismo, dificultou a estabilidade do regime autoritário.

Já o processo de transição política para a democracia difere bastante nos dois países. No Brasil, ela foi classificada pelo General Geisel como sendo um “processo lento, gradual e seguro”; enquanto na Argentina o regime autoritário teve um fim repentino devido à derrota do país na Guerra das Malvinas contra a Inglaterra.

O processo de transição brasileiro, devido principalmente ao ritmo lento das mudanças e às permanentes negociações entre os agentes que pressionavam pela abertura política e os líderes do regime autoritário, acabou sendo identificado como sendo um tipo especial de transição, denominado “transição pela transação”. Essa denominação refere-se a casos em que o regime autoritário inicia a transição, fixa alguns limites para a mudança política e permanece como uma força eleitoral relativamente importante durante a transição (Share e Mainwaring, 1986). A noção de transação, portanto, sugere negociação entre as elites do regime autoritário e da oposição democrática. Esse processo de transição negociada encontrado no Brasil também é verificado na Espanha¹.

Para Share e Mainwaring, todas as transições políticas são caracterizadas por negociação constante, mudanças inesperadas e circunstâncias imprevistas, mas comparadas com a regra geral, tanto na Espanha como no Brasil – os dois casos específicos analisados pelos autores – as elites controlaram aspectos importantes da mudança política. Elas excluíram alguns atores, insistiram na impunidade para os líderes do regime e bloquearam mudanças radicais. Essas características tornam os dois países casos raros de transição pela transação no mundo contemporâneo, sendo importante enfatizar o nível relativamente baixo de violência e o grau relativo de estabilidade envolvidos nesses processos (1986:208).

A transição negociada visava diminuir os custos das mudanças prezando pela governabilidade, mas essa opção acabou implicando na manutenção do funcionamento do processo decisório. Esse tipo de transição oferece menos oportunidades para uma ruptura profunda com o passado autoritário, já que os atores responsáveis pelo regime anterior continuam a participar da cena política. Essa situação não se verifica nos processos de transição por ruptura, como é o caso argentino, visto que, quando a transição se dá por

¹ Para informações mais precisas sobre a transição no Brasil em comparação com a Espanha ver Share e Mainwaring 1986 e Fabiano Santos 2000.

ruptura, a gama de escolhas institucionais é maior, pois o processo decisório é interrompido e os atores deslocados (Santos, 2000). O caso argentino faz parte do tipo mais comum de transição, que é aquele que ocorre após a derrocada ou o colapso do regime e que não prevê nenhum controle remanescente para as elites autoritárias. Devido à derrota militar frente a uma força externa ou a uma profunda crise interna, o regime torna-se completamente desacreditado e ilegítimo. Esse tipo de transição para a democracia envolve significativas mudanças institucionais e uma ruptura dos padrões de autoridade política (Share e Mainwaring, 1986). Além da Argentina, os autores apontam a Alemanha, a Itália e o Japão após a Segunda Guerra Mundial, assim como Grécia e Portugal, por volta de 1974, como exemplos desse tipo de ruptura e transição.

No Brasil, o processo de transição lento iniciado pelos próprios dirigentes do regime autoritário permitiu que eles pudessem controlar as principais características da transição e determinar o ritmo das mudanças. O processo de reformas conduzido pelas lideranças se estendeu por toda uma década, sendo que os mais importantes foram a diminuição da repressão em 1974, a anistia política e o restabelecimento de importantes liberdades civis em 1979, as eleições diretas para governador em 1982 e a eleição de um presidente oposicionista em 1985 (Share e Mainwaring, 1986:210). Vale ressaltar que outros setores da sociedade também exerceram importante influência na iniciativa de abrir o regime, como por exemplo, as elites industriais cujos ganhos não mais eram considerados satisfatórios devido ao fim dos anos de 'milagre econômico'. Segundo o argumento de Eli Diniz (1997), o fato do setor empresarial passar a rejeitar o intervencionismo estatal resultou num papel importante em relação às mudanças, mesmo que o setor não tenha sido capaz de exercer a liderança no processo de transição, ou de formular um projeto alternativo ao regime autoritário. Na análise da autora verificou-se um conflito entre, de um lado, os interesses dos empresários por uma desestatização da economia e outras propostas de cunho neoliberal e, de outro lado, a intenção de se manter práticas corporativistas, como a proteção estatal para amparar setores em dificuldades ou em fase de implementação.

Na Argentina, as Forças Armadas pareciam não mais se entender, o que acabava gerando diversos conflitos internos. Uma das grandes questões era definir onde realmente residia o poder político. Pese que a tradição política do país era fortemente presidencialista e que a unidade de mando foi sempre um dos princípios das Forças Armadas, a autoridade

do presidente resultou diluída e submetida a permanente escrutínio e limitação pelos chefes das três armas. Cada um dos cargos executivos e também o manejo das empresas do Estado e demais dependências foi repartido entre as forças (Romero, 2001). O poder se fragmentava cada vez mais nessa divisão ao ponto de não existir uma instância superior às forças capaz de atenuar os conflitos. Verdadeiras facções se formavam no interior do próprio Exército, sendo a mais forte delas a facção comandada pelos Generais Videla e Viola.

Segundo Romero, a política de ordem começou fracassando com as próprias Forças Armadas, pois a corporação militar se comportou de maneira indisciplinada e facciosa, e pouco fez para manter a ordem que ela mesma pretendia impor à sociedade. Apesar disso, durante cinco anos conseguiram assegurar uma paz relativa, devido à escassa capacidade de resposta da sociedade. Mas já no fim do período Videla, estimulados pelo descontentamento que gerou a crise econômica e pelas crescentes dificuldades que o governo militar encontrava, as vozes de protesto, ainda tímidas, começaram a elevar-se. Grupos como a Sociedade Rural e a União Industrial criticavam aspectos específicos das políticas econômicas que os afetavam, como a inflação alta. Além disso, esses segmentos careciam de unidade e força para pressionar corporativamente o governo, só tendo começado a fazê-lo quando o regime militar deu alguns sinais de debilidade e de disposição à abertura.

As crises no interior da cúpula militar combinadas ao agravamento da situação econômica levaram os militares a se arrisarem ainda mais ao entrar em guerra contra a Inglaterra pela posse das Ilhas Malvinas, cuja invasão ocorreu em maio de 1982. A invasão se fundava na expectativa de contar com a simpatia ou o apoio dos Estados Unidos, devido à aproximação da Argentina com este país ao se colocar ao lado do presidente Reagan na guerra que vinha promovendo na América Central. Nesse período, o General Viola já havia se afastado do poder devido a uma enfermidade, tendo o seu posto sido ocupado pelo General Leopoldo Fortunato Galtieri, que demonstrava uma disposição categórica no alinhamento com os Estados Unidos. A Argentina contribuiu com armamentos nos conflitos na América Central e obteve dos EUA o levantamento das sanções que a administração anterior, de Carter, havia imposto ao país devido às violações dos direitos humanos. Foi nesse momento que Galtieri julgou propício o plano de ocupar as ilhas

Malvinas, que poderia ser a solução para muitos dos problemas do governo, sobretudo com a proteção esperada de poderoso aliado. Porém, os laços entre a Grã-Bretanha e os Estados Unidos não seriam desfeitos por um país considerado de menor importância, e Margaret Thatcher, na chefia do governo inglês, viu nesta guerra a oportunidade de recuperar seu prestígio, que começava a sofrer abalos. (Fausto e Devoto, 2004:457)

A possibilidade de recuperar as ilhas realmente gerou certo otimismo na população, deixando as insatisfações em relação ao regime militar temporariamente de lado, visto que se tratava de uma questão de honra para o país. A recuperação das ilhas permitiria unificar as Forças Armadas e recuperar a legitimidade que o regime vinha perdendo. Entretanto, a derrota da Argentina em menos de três meses, e a morte de 649 soldados (contra 258 britânicos) levou à queda da Junta Militar, além da total desmoralização do governo. Esse é o exato momento da ruptura e do total descrédito do regime, colocando a Argentina entre os países que viveram a transição política após o fim abrupto do regime anterior, em oposição ao caso do Brasil em que os militares negociaram sua saída do poder lentamente.

1.2 O debate sobre as instituições democráticas

A queda dos regimes autoritários, não só no Brasil e na Argentina, mas em toda a América Latina, impulsionou a discussão de como deveriam funcionar os novos governos democráticos, dando consistência ao debate sobre instituições políticas que se iniciava. No Brasil, uma nova Constituição democrática foi escrita, e, na Argentina, voltou a vigorar a Constituição de 1853, a única do país, mas que havia ficado suspensa durante o regime autoritário. No entanto, independente da necessidade de se reescrever ou não uma nova Constituição, o debate sobre as novas instituições políticas, seu funcionamento e suas regras, se fez presente e se consolidou como uma das principais discussões dos novos regimes democráticos.

Dentre as discussões sobre novas instituições, o artigo de Juan Linz (1987) firmou-se como uma das contribuições mais importantes no meio acadêmico, pois deu o impulso inicial para o questionamento da adoção do parlamentarismo ou do presidencialismo, gerando, posteriormente, uma discussão fervorosa entre diversos estudiosos.

Neste artigo, o autor aponta para a pouca atenção dada até então ao estudo das instituições políticas num momento em que isso deveria ser valorizado, pois vários países estavam escrevendo ou reescrevendo suas constituições. Linz ressalta também a necessidade de um estudo mais sistemático e comportamental das diferentes instituições para o processo político, analisando particularmente as implicações do parlamentarismo e do presidencialismo. Resumidamente, Linz critica o sistema presidencialista devido à rigidez que este introduz no processo político, por contar com um poder Executivo que controla a composição do ministério e da administração, e é eleito diretamente pelo povo para um período determinado de tempo e não pode ser destituído a não ser em casos excepcionais, além de não depender do voto de confiança dos parlamentares (já que eleito pelo povo). O autor alega que essa rigidez presente no presidencialismo pode gerar incertezas e ser mais problemática do que as possibilidades de respostas flexíveis dos sistemas parlamentaristas.

O argumento também se direciona para o fato de que as regras das eleições presidencialistas geram ganhadores e perdedores, e estes últimos se veriam obrigados a ficar quatro ou cinco anos fora do jogo político até as próximas eleições, o que poderia alimentar atitudes golpistas, enquanto no parlamentarismo não haveria perdedores, pois estes poderiam ser chamados para compor o governo, não se isolando do poder político. A principal crítica é que neste tipo de sistema o mais comum era um presidente se eleger sem contar com uma maioria para apoiá-lo no Congresso, levando assim, à instabilidade política ou até mesmo à paralisia decisória. No entanto, a polêmica do artigo, o intenso debate entre os especialistas e todas as críticas não modificou a preferência das novas democracias latino-americanas pelo presidencialismo, e o caos esperado não ocorreu. Na realidade, verificamos uma busca por um ponto de equilíbrio entre as instituições políticas e a situação econômica e social de cada país, e um constante ajuste nas regras eleitorais e partidárias visando obter maior eficiência no funcionamento das instituições políticas.

Em relação à Argentina, Vicente Palermo (1997) vê a instauração da democracia neste país como algo muito específico devido às condições de crise macroeconômicas pelas quais o país passava e, pelo fato de ter sido iniciada, nesse contexto, a implementação das mais amplas reformas estruturais já vistas no país.

Para explicar as diferenças de condições econômicas pelas quais Brasil e Argentina passavam no momento da transição para o regime democrático, Palermo argumenta que, no Brasil, ao longo da década de 80 a inflação teve certamente efeitos regressivos, e um poder demolidor sobre o quadro fiscal, mas os empresários não teriam sofrido os estragos equivalentes aos que ela infringiu no caso argentino. Durante períodos consideráveis, a política econômica esteve pautada, no Brasil, na manutenção de um certo equilíbrio em um contexto de regime inflacionário, através do sistema de indexações. Quando, avançados os anos 80, deixou de ser possível tal regime – o Estado perdeu capacidade de financiamento e de controle sobre o sistema de indexações sem chegar a experimentar situações coletivamente percebidas com o trauma que os picos hiperinflacionários causaram na Argentina (Palermo, 1997).

O autor ainda ressalta o fato de que Brasil e Argentina se encontram no grupo de países que enfrentaram processos duais de mudanças, já que tiveram que consolidar a democracia ao mesmo tempo em que necessitavam recompor a ordem estatal e econômica. O desafio, portanto, era tanto o de mudar as instituições políticas quanto o de reverter a crise econômica pela qual passavam. A transição era de um modelo intervencionista de Estado para uma nova matriz estatal em que se redefiniriam os âmbitos do público e do privado, onde os países estavam se inserindo em um profundo processo de reforma do Estado. O modelo de substituição de importações, que permitiu avanço considerável da industrialização, teve sérias implicações políticas além da desvalorização econômica. Nos dois países, a desvalorização foi paralela a uma crescente pressão social, gerando inflação e instabilidade política, o que colocou em xeque o padrão de ação estatal que até então sustentava o regime.

A questão da eficácia econômica passa a ser, portanto, o centro da atenção e o principal item da agenda política dos novos governantes. No Brasil, o vice-presidente José Sarney, que assumiu o mandato devido à morte do presidente Tancredo Neves, procurou, através da implementação de planos econômicos, conter a grave crise e a inflação que assolava o país. O principal foi o Plano Cruzado, que visava conter a inflação através do congelamento de preços. Por um curto prazo o plano funcionou, aliviando um pouco a pressão sobre o governo, mas não se sustentou ao longo do tempo e a inflação voltou com mais força.

Posteriormente ao governo Sarney, ainda num contexto de crise econômica devido ao fracasso das medidas adotadas, é eleito presidente o candidato Fernando Collor de Mello. Collor venceu combinando um discurso de reformas neoliberais com um apelo popular de combate à corrupção com a “caça aos marajás” (funcionários públicos com altos salários). Entretanto, Collor era considerado um *outsider*, já que se tratava de um personagem distante do núcleo político. Seu partido, criado recentemente, não tinha nenhuma projeção nacional e não obteve número significativo de cadeiras na Câmara dos Deputados. Collor também não foi capaz de contornar esta situação e angariar apoio relevante dos outros partidos no Congresso. Deste modo, quando surgiram as primeiras acusações de corrupção, o presidente se viu isolado e resultado foi o processo de *impeachment* e a cassação de seus direitos políticos por oito anos.

Após um breve período de recomposição das forças políticas nacionais, que não deslocou de maneira substancial a agenda de reformas neoliberais introduzidas por Collor, o modelo vitorioso nas eleições de 1994, sustentado pelos resultados políticos positivos obtidos pelo Plano Real durante o governo Itamar Franco, consolidou uma nova perspectiva política e econômica para o país em que a consolidação das instituições democráticas e a continuidade do programa de estabilização da economia tornaram-se o eixo dominante da política brasileira².

Na Argentina, o governo de Raúl Alfonsín, o primeiro após a transição, foi bem sucedido em restaurar direitos civis e políticos, mas enfrentou graves problemas econômicos. Alfonsín, assim como Sarney, também tentou conter a inflação através de um plano econômico, o Plano Austral, mas não obteve sucesso. O problema maior foi a crise hiperinflacionária que se agravou de tal maneira que o governo viu seu apoio e legitimidade se esvaindo. Foi então que o presidente Alfonsín, através de um acordo com o candidato já eleito Carlos Menem, decidiu encerrar seu mandato seis meses antes do prazo regular, tendo o sucessor assumido antecipadamente, numa tentativa de estabilizar a situação econômica e política do país³.

² No quarto capítulo, os governos de José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso serão tratados de maneira mais sistemática, bem como a questão das reformas neo-liberais, que é o ponto central da tese.

³ As análises dos governos de Raúl Alfonsín e Carlos Menem serão desenvolvidas no terceiro capítulo.

Após tratar brevemente do contexto em que as instituições políticas se formaram e se consolidaram, e após comentar sobre os regimes democráticos originais, o próximo passo é analisar as instituições brasileiras e argentinas nos cenários pós-regimes autoritários. O objetivo é observar a tentativa freqüente de adaptação das instituições para aperfeiçoar o funcionamento democrático e se consolidar como um regime estável. Utilizando o argumento de Share e Mainwaring (1986:230), a forma pela qual uma democracia é instaurada não determina seu desenvolvimento subsequente, mas tem importância nesse processo. As fases iniciais de um novo regime fixam as regras do jogo, os modos de interação política e os limites do comportamento e da mudança política. Nenhum período de uma vida democrática é mais importante que o de sua instauração.

Organização e Funcionamento das Instituições Políticas

Ao descrever a organização e o funcionamento das instituições políticas brasileiras e argentinas buscamos identificar os mecanismos institucionais presentes e a relação entre os poderes para avaliar como os atores se organizam, como se relacionam, quais os níveis de cooperação e conflito e quais as possibilidades de ação política.

Compreendendo melhor o funcionamento e a importância das instituições destes países poderemos investigar a relação entre os poderes Executivo e Legislativo, principalmente no momento de negociação e implementação de reformas estruturais, quando o poder Executivo define sua agenda política e precisa do apoio do Legislativo para aprová-la, de preferência com o mínimo de modificações.

As instituições e suas regras nos permitem entender o comportamento dos atores políticos e, muitas vezes, o rumo que uma determinada decisão política poderá tomar. O interesse, portanto, na análise das instituições está no efeito que elas exercem sobre o funcionamento do sistema político como um todo. A comparação entre os dois países pode nos revelar que determinadas regras institucionais podem produzir determinados efeitos em contextos semelhantes.

Segundo Antônio Octávio Cintra (2004:38), para a moderna ciência política, as instituições permitem às pessoas e grupos cooperar e regular, permanentemente, e de modo confiável, em empreendimentos comuns, necessários à vida em sociedade. As instituições

estimulam certos comportamentos dos eleitores e dos próprios políticos e partidos, e desencorajam outros.

1.3 Instituições Políticas Brasileiras

O Brasil é uma República Federativa que adota o sistema presidencialista como modelo político. Esse modelo foi ratificado posteriormente, através da realização de um plebiscito em 1993 em que a população escolheu a forma e o sistema de governo no país. A vontade popular se manifestou pela manutenção do regime republicano e do sistema presidencialista.

Em relação à organização do Estado brasileiro, a Constituição de 1988 estabelece que os entes federados são os 26 estados, o Distrito Federal e os mais de cinco mil municípios. O Poder Legislativo nacional é exercido pelo Congresso Nacional, que é composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Por contar com duas casas de representação, o legislativo é classificado como bicameral. Nos estados e municípios o poder legislativo é unicameral, sendo exercido, nos estados, pelas Assembleias Legislativas estaduais e, nos municípios, pelas Câmaras Municipais. A Constituição de 1988 define com clareza a organização da federação, característica que faz do Brasil um dos únicos estados em que os municípios contam com autonomia legislativa e tributária definida pela Constituição (Tavares, 1998).

O único canal de acesso a cargos eletivos no Brasil é o dos partidos políticos, que exercem, portanto, o monopólio da representação. Devido ao grande número de partidos existente no país – o que é chamado de multipartidarismo – o Brasil é tido com um dos países com maior fragmentação partidária do mundo. O multipartidarismo tende a conduzir à fragmentação e à instabilidade das coalizões de apoio no Congresso, podendo gerar uma paralisia de decisão e inviabilizando uma maioria parlamentar de apoio estável ao governo, o que tende a aprofundar o dualismo entre Executivo e Legislativo. Na seção a seguir detalharemos um pouco mais a estrutura e organização do sistema partidário brasileiro.

No que diz respeito à distribuição de forças no interior do Congresso Nacional, a Constituição promulgada em 1988 manteve a igualdade de poderes entre a Câmara dos Deputados e o Senado. As eleições no país seguem o princípio da representação

proporcional para os cargos legislativos e o princípio majoritário para os cargos executivos e para o Senado, sendo que o princípio majoritário para os cargos executivos requer a realização de um segundo turno caso nenhum candidato obtenha, no primeiro turno, a maioria absoluta dos votos⁴.

O Congresso Nacional desempenha quatro tipos de funções constitucionais: a representação política, a produção legislativa, o mecanismo constitucional de controle e de freios e contrapesos em relação aos atos do Poder Executivo e, excepcionalmente, mas com importância decisiva, o poder constitucional de segundo grau (Tavares, 1998). A Constituição de 1988 reforçou os poderes do Congresso, uma atitude fundamental para restaurar a democracia. O Senado é considerado o representante dos estados brasileiros, e também do Distrito Federal, em sua autonomia e igualdade. São, portanto, três senadores por cada estado da federação e pelo DF, eleitos para um mandato de oito anos, num total de oitenta e um senadores, sendo a eleição alternada a cada quatro anos, quando se renova um terço e, posteriormente, dois terços da casa.

Em relação aos trabalhos legislativos, o Senado é considerado a casa revisora, mas quando se trata de matéria de sua iniciativa cabe à Câmara dos Deputados atuar como revisora do projeto. Cada casa, portanto, é revisora dos projetos iniciados pela outra. O que acontece na prática é que a grande maioria das iniciativas legislativas provém da Câmara, devendo a discussão e a votação dos projetos de lei de iniciativa do presidente, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores serem iniciadas na Câmara, o que torna o papel de revisor o mais comum do Senado. Os dados da tabela a seguir podem comprovar essa afirmação.

⁴ No caso das eleições para prefeitos só ocorrem segundo turno em cidades com mais de duzentos mil habitantes.

Tabela 1: Projetos de Lei aprovados pelo Poder Legislativo

Projetos de Lei aprovados					
Ano	Senado	%	Câmara dos Deputados	%	Total do Poder Legislativo
1999 ⁵	4	12,9	27	87,1	31
2000	10	38,5	16	61,5	26
2001	11	20,8	42	79,2	53
2002	12	24,0	38	76,0	50
2003	12	31,6	26	68,4	38
2004	9	42,9	12	57,1	21
2005	12	18,2	54	81,8	66
2006	13	27,1	35	72,9	48

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Relatório da Presidência

Os dados da tabela mostram a quantidade de projetos de lei aprovados pelo Poder Legislativo de 1999 até 2006. Os projetos estão separados por iniciativa do Senado e da Câmara dos Deputados. Ao longo desses oito anos a quantidade de projetos de lei aprovados pela Câmara foi muito maior do que pelo Senado, e os percentuais demonstram que a participação da Câmara na produção legislativa está sempre acima de 57% das leis aprovadas.

Os deputados federais no Brasil são 513, eleitos para um mandato de quatro anos pelo critério proporcional em relação à população de cada estado. Entretanto, o art. 44 da Constituição, ao estabelecer um mínimo de oito representantes por estado e um máximo de 70, acabou causando, na realidade, uma desproporção entre a representação e a população. Com esse critério, os estados poucos populosos do Norte têm uma representação superestimada, e estados muito populosos como São Paulo têm uma representação bem abaixo do que teriam se a distribuição das cadeiras na Câmara dos Deputados fosse perfeitamente proporcional à população de cada estado. Essa regra também atribuiu um peso diferente ao voto dos eleitores, contrário à regra democrática de “um homem, um voto” (Cintra e Lacombe, 2004: 140). Segundo Cintra e Lacombe, a grande desigualdade regional, dada a força de São Paulo na Federação, dá peso político aos argumentos dos que defendem uma representação estritamente proporcional dos Estados menores e menos

⁵ Não constam dados anteriores a 1999 porque o Relatório da Presidência não separava os projetos de lei por iniciados pela Câmara e pelo Senado, contabilizava os dois conjuntamente como iniciativas do Poder Legislativo.

desenvolvidos na Câmara. Considera-se insuficiente a compensação federativa obtida no Senado, que dá a todos os Estados o mesmo peso na representação, independentemente de sua população, por ser ele a Câmara dos Estados.

Essa desproporção suscita, tanto no meio político quanto entre especialistas, a discussão de quão representativa é a Câmara dos Deputados em relação às verdadeiras características da população brasileira. Uma reivindicação importante incorporada à legislação foi a da representação feminina, estabelecida através de quotas de, pelo menos, 30% de candidatas mulheres nas coligações partidárias.

Na estrutura da Câmara, o principal poder interno está na *Mesa*, que é a responsável por comandar os trabalhos legislativos e os serviços administrativos. A Mesa é composta por um presidente e dois vice-presidentes e quatro secretários (Art. 14 do Regimento Interno). Nas atividades legislativas e discussões, o papel do Líder partidário é fundamental, visto que é ele que coordena a posição de sua respectiva bancada nas deliberações e expressa formalmente a opinião de seu partido. É o líder que orienta a bancada nas votações e indica à Mesa os membros dessa bancada para compor as Comissões, podendo, inclusive, substituí-los a qualquer momento (Cintra e Lacombe, 2004:142).

A divisão do trabalho no interior da Câmara está centrada nas comissões permanentes, nas comissões temporárias, nas comissões especiais e nas de inquérito. As comissões permanentes possuem poder terminativo, o que significa que em algumas áreas elas podem aprovar proposições sem que estas precisem ir ao plenário das Casas. Vale ressaltar que o poder terminativo não pode se aplicar a certos projetos, como os de lei complementar, de código, os oriundos do Senado ou por ele emendados e os que estejam sob regime de urgência (Art. 24 do RI). As comissões temporárias são criadas para apreciar um assunto específico e se extinguem ao término da legislatura, ou quando alcançado o objetivo a que se destinam ou, ainda, quando da expiração de seu prazo de duração. Entre as comissões temporárias, sobressaem as especiais e as de inquérito. As comissões especiais são as que dão parecer sobre as propostas de emenda à Constituição e sobre os projetos de código e também sobre as proposições que versarem matéria de competência de mais de três comissões que devam pronunciar-se quanto ao mérito por iniciativa do presidente da Câmara, ou a requerimento de líder ou de presidente de comissão interessada.

Quanto às comissões parlamentares de inquérito, sua função fundamental é a de fiscalização. Podem elas instaurar-se para apuração de fato determinado e por prazo certo e terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais (Cintra e Lacombe, 2004:144).

Em relação às votações no interior da casa, grande parte das proposições é votada em um único turno, sendo que as matérias politicamente importantes costumam ir a votação nominal em dois turnos, tais como Propostas de Emenda Constitucional (PEC) e Projetos de Lei Complementar (PLP). As votações nominais são muito utilizadas como instrumento de análise empírica por permitir a verificação do comportamento dos partidos políticos no Legislativo. Para as demais proposições utiliza-se o processo de votação simbólica, em que os deputados a favor permanecem sentados. Caso haja dúvida em relação ao resultado desta votação, pode-se formular um pedido de verificação de votação e, com o apoio de seis centésimos dos membros da Casa ou líderes que representem esse número, votar-se-á nominalmente. Muitas vezes esse pedido de verificação de votação é utilizado estrategicamente por partidos que desejem forçar a exposição dos votos dos parlamentares em matérias controversas.

Em relação aos poderes concedidos ao presidente da República, se comparados aos que detinha na Constituição de 1946, foram ampliados. Um deles é a possibilidade de solicitar urgência em projetos de sua autoria, além do principal, que é a competência de editar medidas provisórias com força de lei. Esta é considerada uma herança do regime militar quando os presidentes contavam com os “decretos-lei” para implementar medidas rápidas. As competências do poder Executivo foram ampliadas, passando a dispor também de recursos políticos e financeiros. No próximo capítulo, trataremos especificamente da discussão sobre as capacidades e prerrogativas institucionais do Poder Executivo.

A existência do multipartidarismo no Brasil implica que, para governar, presidentes, governadores e prefeitos precisam formar amplas alianças partidárias, configurando o que ficou conhecido como *presidencialismo de coalizão* (Abranches, 1988). Isso significa que dificilmente o mesmo partido consegue eleger o presidente da República e conquistar a maioria das cadeiras no Congresso. Desse modo, para implementar seu programa de governo e reformas importantes é necessário articular acordos e alianças para construir a maioria necessária para a aprovação das propostas.

Para conseguir apoio é o presidente, já eleito, que deve se esforçar e articular com outros partidos uma base de sustentação, de preferência suficiente para aprovar reformas importantes. Para isso, em geral, a distribuição de cargos nos ministérios constitui recurso para negociar o apoio político partidário, o que acaba tornando a composição dos ministérios, em geral, muito fragmentada e heterogênea. Na tabela abaixo temos a composição ministerial desde o governo de José Sarney, em 1985, até o mês de abril de 2006 do governo Lula. Os presidentes são identificados por números de acordo com a quantidade de alterações ministeriais feitas durante o mandato. A tabela também informa a relação de partidos ocupando pastas ministeriais e o percentual que representam juntos em termos de apoio na Câmara dos Deputados, e, por fim, temos a proporção na distribuição das pastas e o percentual de ministros sem filiação partidária.

Tabela 2: Duração, Composição Partidária, Apoio Parlamentar, Proporcionalidade e Percentagem de Ministros Apartidários dos Ministérios Formados entre 1985 e 2005

Presidentes e seus Ministérios	Período de Duração	Partidos Representados no Ministério	Apoio na Câmara (nominal)	Proporcionalidade na Distribuição das Pastas	% de Ministros sem Filiação Partidária
SARNEY 1	(03/85-02/86)	PMDB-PFL-PTB-PDS	93,5	0,66	18,0
SARNEY 2	(02/86-03/90)	PMDB-PFL	69,3	0,64	14,0
COLLOR 1	(03/90-10/90)	PMDB-PFL-PRN	50,3	0,40	60,0
COLLOR 2	(10/90-01/92)	PFL-PDS-PRN	29,6	0,40	60,0
COLLOR 3	(01/92-04/92)	PFL-PDS	26,2	0,30	60,0
COLLOR 4	(04/92-10/92)	PFL-PDS-PSDB-PTB-PL	43,7	0,46	45,0
ITAMAR 1	(10/92-01/93)	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PDT-PSB	61,6	0,62	20,0
ITAMAR 2	(01/93-05/93)	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PDT-PSB-PT	67,4	0,59	38,0
ITAMAR 3	(05/93-09/93)	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PSB	53,3	0,51	38,0
ITAMAR 4	(09/93-01/94)	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PP	58,6	0,48	52,0
ITAMAR 5	(01/94-01/95)	PMDB-PFL-PSDB-PP	55,3	0,22	76,0
FHC I-1	(01/95-04/96)	PSDB-PMDB-PFL-PTB	56,3	0,57	32,0
FHC I-2	(04/96-12/98)	PSDB-PMDB-PFL-PTB-PPB-PPS	76,6	0,60	32,0
FHC II-1	(01/99-03/99)	PSDB-PMDB-PFL-PTB-PPB-PPS	74,3	0,70	23,8
FHC II-2	(03/99-10/01)	PSDB-PMDB-PFL-PPB-PPS	68,2	0,59	37,5
FHC II-3	(10/01-03/02)	PSDB-PMDB-PFL-PPB	62,0	0,68	31,6
FHC II-4	(03/02-12/02)	PSDB-PMDB-PPB	45,1	0,37	63,2
LULA 1	(01/03-01/04)	PT-PSB-PDT-PPS-PCdoB-PV-PL-PTB	49,3	0,64	17,2
LULA 2	(01/04-07/05)	PT-PSB-PPS-PCdoB-PV-PL-PTB-PMDB	62,0	0,51	14,3

LULA 3	(06/05-08/05)	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PL	59,8	0,56	15,1
LULA 4	(08/05-09/05)	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PL	69,0	0,55	19,3
LULA 5	(09/05-04/06)	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PP-PRB-PL	69,0	0,52	19,3
LULA 6	(04/06 -)	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PP	58,4	0,52	22,5

Dados cedidos por Octávio Amorim Neto.

A análise da tabela demonstra a real necessidade de se fazer uma composição ministerial com base no que ela representa em termos reais de apoio partidário. Isso se dá porque, como vimos anteriormente, o multipartidarismo brasileiro dificulta a hegemonia de um único partido no Congresso e, para lograr o apoio necessário para a aprovação de propostas importantes, principalmente as reformas constitucionais que exigem o apoio de 3/5 dos membros, é necessário montar uma coalizão, o que em geral é feito através da concessão de ministérios para diversos partidos. Os dados mais interessantes a respeito da composição ministerial se referem aos governos de FHC e Lula. O primeiro procurou manter uma certa contigüidade ideológica na composição de seu ministério, formando uma base de centro-direita. Já o governo Lula, apesar do perfil de centro-esquerda, apresenta um grau maior de heterogeneidade com a incorporação de partidos como o PMDB e o PP. A respeito da durabilidade dos ministérios, esta também é maior nos governos FHC quando comparados ao governo Lula.

A compreensão das instituições políticas brasileiras e a relação entre os poderes Executivo e Legislativo não se completam sem um olhar para o quadro partidário estabelecido no país pós-Constituição de 1988, tema da seguinte seção.

1.3.1 Partidos Políticos no Brasil

O sistema partidário brasileiro é um dos mais fragmentados do mundo, fato que estimula o argumento de que a sobrevivência da democracia num ambiente como esse fique comprometida, devido ao fato de ser praticamente impossível um presidente eleito ter seu partido como majoritário no Congresso. A estabilidade estaria ameaçada pela necessidade de se formar coalizões partidárias muito amplas, que provavelmente não se comportariam disciplinadamente, podendo gerar uma paralisia decisória e até mesmo uma situação de

impasse mais grave, como a derrocada do regime. Além disso, os partidos são considerados frágeis e pouco coesos internamente.

Apesar das críticas e dificuldades, a democracia brasileira se institucionalizou e os governos, de uma forma ou de outra, aprenderam a sobreviver nesse ambiente pluripartidário, montando as coalizões de apoio que fossem possíveis e trabalhando para a manutenção destas. Entretanto, para compreender tanto as críticas quanto a organização atual do sistema partidário é necessário voltar alguns anos na história, mais especificamente, voltar ao fim do regime autoritário e à transição política e observar, paralelamente, o novo ordenamento do quadro partidário brasileiro.

Analisando especificamente como se estruturou e se organizou o sistema partidário, observamos que o fim do regime autoritário em meados dos anos oitenta significou, para os partidos políticos brasileiros, o fim do bipartidarismo – representado naquele período pela Arena (Aliança Renovadora Nacional), representante do governo autoritário e pela oposição consentida, o MDB (Movimento Democrático Brasileiro). Estes foram os dois partidos que atuaram durante o regime canalizando os interesses dos mais variados setores da sociedade. Entretanto, os últimos anos do governo autoritário já mostravam uma sociedade muito insatisfeita com o regime, situação que se agravava ainda mais devido à crise econômica e social. O MDB se fortalecia pouco a pouco nas eleições municipais e nas indiretas para governadores. Consciente do contexto que se complicava, o governo decidiu promover um realinhamento das forças partidárias de cima pra baixo, extinguindo o bipartidarismo através de lei aprovada pelo Congresso em 1979, para criar um novo pluripartidarismo, com cinco ou seis partidos (Fleischer, 2004).

Entre 1980 e 1985 cinco partidos foram criados e obtiveram o registro definitivo. Os partidos são: PMDB, PDS, PTB, PDT e PT⁶ (Nicolau, 1996). O PMDB e o PDS podem ser considerados os sucessores dos respectivos MDB e Arena. O registro da legenda do PTB foi conseguido pela ex-deputada Ivete Vargas, forçando Leonel Brizola e seu grupo a organizar o PDT⁷. O PT destacava-se como a novidade, já que era o único partido criado

⁶ PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro; PDS – Partido Democrático Social; PTB – Partido Trabalhista Brasileiro; PDT – Partido Democrático Trabalhista; PT – Partido dos Trabalhadores. Em 1980, também foi criado o PP – Partido Popular, mas fundiu-se com o PMDB em 1982 e não chegou a participar das eleições daquele ano (Nicolau, 1996:17).

⁷ Ivete Vargas e Leonel Brizola entraram simultaneamente com pedido de registro da legenda PTB junto ao Tribunal Superior Eleitoral. O TSE decidiu por dar a legenda a Ivete Vargas (Nicolau, 1996:19).

longe da esfera de influência do Estado, formado por operários, sob a liderança de Luís Inácio Lula da Silva. O partido continua sendo, até hoje, o único partido brasileiro constituído a partir da articulação massiva de forças sociais, ou na linguagem própria, o único partido que realmente surgiu das massas.

A aprovação da Emenda Constitucional n. 25 em 1985 liberou a formação de novos partidos políticos, o que levou à solicitação de registro de vinte e quatro novos partidos. E, posteriormente, outras novas legendas foram ainda se formando ou se reestruturando. O PDS, no início de 1985, se dividiu, resultando na formação do PFL. Os partidos comunistas saíram da clandestinidade e voltaram à cena eleitoral, com o PCB e o PC do B, além do socialista PSB. Também foram criados o PDC e o PL. O PSDB, um dos principais partidos atualmente, surgiu somente no fim dos anos 80, devido a uma dissidência, basicamente paulista, no interior do PMDB (Fleischer, 2004). Outros partidos, pequenos, cuja atuação tem pouca relevância no cenário nacional, também foram criados. A exceção fica para a criação do PRN, em 1989, que através de seu candidato – Fernando Collor de Mello – logrou vencer as eleições presidenciais daquele ano.

Quando se analisa quadros multipartidários, como o do Brasil, é importante ressaltar a diferença entre partidos eleitorais, que são aqueles que apresentam candidatos em eleições, e partidos parlamentares, que são aqueles que conseguem obter representação no parlamento (Nicolau, 1996). Dessa forma, o número efetivo de partidos no Brasil, ou seja, o número de partidos que conquistam cargos no parlamento ou no Executivo, gira em torno de 8,5⁸.

Tanto a formação multipartidária brasileira quanto a questão das dissidências internas e, conseqüentemente, a organização de novos partidos, são utilizadas como justificativas para argumentos a respeito da baixa coesão e disciplina dos partidos brasileiros. O sistema partidário altamente fragmentado, em que vários partidos têm atuação política, também seria um dos responsáveis pelas dificuldades do Poder Executivo em construir uma maioria de apoio sólida e estável que possibilitasse a aprovação de seu plano de governo. Ou, numa visão mais extremista, as dificuldades de coordenação entre

⁸ Número efetivo de partidos no Brasil, medidos através da representação na Câmara dos Deputados. Dados do LEEX, de 2002.

Para efeito comparativo, em 1986 o número efetivo de partidos era de 2,8, evidenciando um período de baixa fragmentação; em 1990 já passou para 8,7, mostrando uma alta fragmentação partidária. (Nicolau, 1996:35).

um Congresso composto pelas mais diferentes forças políticas e um Executivo forte poderiam levar a um impasse político em que as decisões não são tomadas por falta de concordância entre os atores, podendo resultar na instabilidade da democracia. Entretanto, diversos estudos, tratados na sessão a seguir, rebatem essa visão de que o sistema multipartidário comprometeria o bom funcionamento do regime democrático.

1.3.2 O debate acadêmico brasileiro

Nos Estados Unidos, os estudos sobre o Congresso e sobre o comportamento dos parlamentares é uma tradição antiga da Ciência Política. Há uma infinidade de importantes trabalhos e teorias a respeito do funcionamento e da estrutura do Poder Legislativo. Já no Brasil, esses estudos ganharam mais espaço a partir da democratização do país nos anos 80, quando o Congresso voltou a ter voz ativa no cenário de decisões políticas. A partir deste momento, muitos pesquisadores brasileiros começaram a travar um debate com pesquisadores de outros países, principalmente com os Estados Unidos, a respeito de teorias de funcionamento do Congresso.

Um dos principais debates gira em torno da hipótese do cientista político David Mayhew a respeito da “Conexão Eleitoral”. No seu livro publicado em 1974, o pesquisador argumenta que a estrutura e o funcionamento do Congresso dos Estados Unidos podem ser explicados através do interesse primordial dos deputados em se reeleger. A publicação deste livro suscitou uma série de debates, ora corroborando, ora contestando essa argumentação.

As diversas correntes de teorias legislativas também se refletiram no debate brasileiro. A questão da divisão de trabalho através das comissões no interior do parlamento serviu como principal objeto de estudo para uma corrente teórica denominada “distributivista”. Esta teoria parte do princípio de que os legisladores são guiados pela lógica eleitoral, estando quase exclusivamente interessados em aprovar políticas de caráter clientelista. Nesta perspectiva, o interesse individual do deputado é, portanto, o principal foco de análise. Os defensores da corrente distributivista (Weingast & Marshall 1983; Mayhew 1974; Fiorina 1977) argumentam que o principal interesse de um congressista é a reeleição e, portanto, todas suas ações estariam voltadas para satisfazer este objetivo. O

legislador se preocuparia em levar adiante políticas que agradem seu eleitorado, ao mesmo tempo em que tentaria convencer seus eleitores de que a continuidade de seu mandato é fundamental para a manutenção e ou ampliação dos benefícios concedidos.

David Mayhew (1974) descarta qualquer unidade de análise que não seja o indivíduo. Para ele, os partidos políticos, por exemplo, não servem como unidade de análise, pois não acredita que o partido exerça influência no comportamento de um deputado. Em suas palavras:

“I find an emphasis on the reelection goal attractive for a number of reasons. First, I think it fits political reality rather well. Second, it puts the spotlight directly on men rather than on parties and pressure groups, which in the past have often entered discussions of America politics as analytic phantoms. Third, I think politics is best studied as a struggle among men to gain and maintain power and the consequences of that struggle. Fourth – and perhaps most important – the reelection quest establishes an accountability relationship with an electorate, and any serious thinking about democratic theory has to give a central place to the question of accountability” (Mayhew, 1974:6)

Se o objetivo primordial do congressista é a reeleição, suas atitudes para alcançá-la passam a ser o foco central da análise. Percebe-se, assim, que os parlamentares, ao perseguirem seus objetivos, mesmo que pessoais, procuram voltar seus mandatos para a defesa dos interesses de seus eleitores. A realização de políticas localizadas aumentaria as chances de o parlamentar se tornar conhecido e reconhecido por seus feitos, aumentando também as chances de reeleição. No interior do Congresso, o cenário seria de conflito constante, pois cada um dos parlamentares estaria lutando para arrecadar mais verbas e mais benefícios para seu distrito.

Centrando o debate no Brasil e nas questões internas específicas, podemos identificar duas correntes de pensamento divergentes a respeito da capacidade de funcionamento e de manutenção do regime democrático. A primeira corrente vê as instituições brasileiras como um obstáculo à consolidação e ao funcionamento da democracia, como um entrave à governabilidade, ressaltando principalmente o fato de o nosso sistema partidário ser altamente fragmentado, o que torna quase impossível um cenário em que um presidente se eleja e consiga, para seu partido, a maioria das cadeiras no Congresso. A fragmentação seria um grande problema para a aprovação de políticas e para

o bom funcionamento do regime, já que a todo instante poderia haver um impasse decisório (Lamounier, 1994; Mainwaring, 1999; Kinzo, 1993; Sartori, 1993). A segunda corrente refuta essa tese de que nossas instituições e nosso sistema partidário seriam uma ameaça à consolidação democrática e, através de várias análises empíricas, demonstram que as instituições funcionam, podendo, inclusive, ser previsíveis (Figueiredo e Limongi, 1999, Meneguello, 1998, Pereira e Mueller, 2000; Santos, 1997).

Scott Mainwaring, através de uma análise dos problemas dos sistemas presidencialistas que têm um sistema partidário fragmentado, argumenta que é difícil manter uma democracia presidencialista multipartidária como a do Brasil, visto que este tipo de combinação criaria problemas para a estabilidade da democracia. As características do sistema eleitoral geram um sistema multipartidário fragmentado e fazem com que o partido do presidente não tenha maioria no Congresso, levando a impasses entre o Executivo e o Legislativo. E o caráter “extremamente frouxo” dos partidos brasileiros exacerbaria este problema. Para o autor:

“Percebendo que sua base de sustentação em qualquer partido específico – incluindo o seu próprio – nunca é inteiramente confiável, os presidentes muitas vezes tentam construir coalizões multipartidárias mediante a distribuição de patronagem” (Mainwaring, 1993:22)

Assim, o Executivo não teria muitas alternativas a não ser conceder postos e cargos aos mais diferentes partidos em prol da construção de uma base de apoio, que, mesmo assim, segundo Mainwaring, não seria de todo confiável. Já no que se refere às possibilidades de ação legislativa do Executivo, o autor ressalta o fato de que os presidentes brasileiros têm prerrogativas constitucionais muito mais amplas dos que os presidentes dos Estados Unidos⁹.

A ausência de disciplina partidária, segundo Mainwaring, é considerada um fator determinante por impor aos presidentes a necessidade de procurar apoio em outros partidos,

⁹ Nos EUA o presidente deve aprovar ou vetar uma lei como um todo. No Brasil o veto além de total pode ser parcial, permitindo ao presidente moldar a política. No Brasil o presidente tem o direito de iniciar uma legislação, nos EUA isso não é permitido, esta é uma prerrogativa exclusiva do Congresso. O presidente brasileiro tem prerrogativas maiores no processo orçamentário do que seu vizinho da América do norte. O único processo legislativo em que o presidente dos EUA é mais forte é quanto ao critério para se derrubar um veto presidencial, onde lá é necessário uma maioria de 2/3 nas duas casas enquanto no Brasil basta uma maioria absoluta em sessão conjunta do Congresso para derrubar um veto. (Mainwaring, 1993:34).

já que o seu próprio não controla uma maioria suficiente para aprovar as reformas mais importantes. Porém, o autor ressalta que os sistemas presidencialistas são desfavoráveis a coalizões estáveis, principalmente quando se tem partidos indisciplinados. Durante a campanha eleitoral um candidato à presidência pode receber o apoio de vários partidos políticos, mas isso não significa que esses partidos o apoiarão na implementação do programa de governo.

Em contrapartida, Figueiredo e Limongi (1999) contestaram a tese da indisciplinabilidade partidária, pois, após a análise de diversas votações nominais, encontraram disciplina e coerência ideológica nos partidos, o que permitiu a classificação destas organizações num espectro político que inclui a direita, o centro e a esquerda. Os autores demonstraram que os trabalhos legislativos no Brasil são altamente centralizados e se encontram ancorados na ação dos partidos. Para eles:

“Os deputados comportam-se de acordo com a posição tomada por seus partidos. Não há um comportamento caótico e desordenado como defende a literatura especializada, a atuação dos partidos políticos brasileiros em plenário segue um padrão ideológico definido”¹⁰ (Figueiredo e Limongi, 1999:81).

Em relação à obtenção do apoio, não se pode deixar de mencionar que o Executivo, após a promulgação da Constituição de 1988, conta com o poder de agenda, o que lhe permite definir o que e quando será votado no Legislativo. Além disso, o Executivo conta também com a possibilidade de editar medidas provisórias com força de lei e solicitar urgência para os projetos de sua iniciativa.

Quanto à distribuição de cargos e verbas, podem não ser suficientes para garantir o apoio parlamentar, pois, como se trata de um acordo entre o Executivo e os partidos, não há nenhuma garantia de seu cumprimento. Esta é uma negociação em que paira uma atmosfera, principalmente para o presidente, de incerteza. O presidente cede cargos e mobiliza recursos políticos sem a garantia de que o beneficiado lhe será fiel. O político beneficiado com um cargo no governo se encontra em uma posição em que é pressionado por dois lados: por um lado, pelo presidente, cobrando o apoio como forma de retribuição à

¹⁰ Os dados analisados indicam que os partidos de esquerda são disciplinados independentemente da questão, enquanto os de direita são diretamente afetados pelo posicionamento dos demais partidos (Figueiredo e Limongi, 1999:85).

concessão do cargo; e, por outro lado, pelo partido ao qual pertence, que lhe cobra posições condizentes com a sua ideologia, eventualmente contrárias à política presidencial.

O fato é que o Executivo tem uma atuação predominante no processo legislativo brasileiro, principalmente devido ao seu poder de agenda, de iniciativas exclusivas e da possibilidade de solicitar urgência para seus projetos. Entretanto, isso não exime o Executivo da necessidade de negociar com o Congresso arduamente, às vezes tendo que construir uma maioria de apoio a cada votação. A predominância do poder Executivo no processo legislativo não torna o papel do Congresso menos importante. Em suma, o modo pelo qual está estruturado o sistema político brasileiro não permite que um ator governamental tome decisões sozinho, sem que estas passem pelo aval de outro ator. Por conta da separação de poderes, o Executivo e Legislativo precisam consentir conjuntamente para que algo seja implementado.

1.4 Instituições Políticas Argentinas

A Argentina é uma República federativa composta pela Cidade Autônoma de Buenos Aires, sede do Distrito Federal, e 23 estados, que adota o sistema presidencialista de governo. As leis argentinas estão fundamentadas na Constituição de 1853, a única adotada pelo país, que esteve suspensa durante os regimes autoritários e que sofreu algumas modificações em 1994, por ocasião de uma Reforma Constitucional.

Devido à consolidação do sistema presidencialista após a queda do último regime militar em 1983, as eleições presidenciais passaram a ser as principais do país, principalmente diante das eleições para os cargos legislativos. Os partidos políticos exercem o monopólio da representação, e isso significa que, para a candidatura a qualquer cargo político, é imprescindível a filiação partidária. A compreensão da estrutura do sistema partidário argentino exige uma análise cuidadosa e apurada, visto que há uma combinação de bipartidarismo, no que diz respeito às eleições executivas nacionais, e multipartidarismo, nas eleições legislativas e locais. Na seção seguinte trataremos especificamente desta discussão.

Em relação aos poderes de Estado, segundo a Constituição, "a um Congresso composto por duas câmaras, uma de deputados da Nação e outra de senadores das

províncias e da cidade de Buenos Aires, será investido o Poder Legislativo da Nação" (art. 44). E "o Poder Judiciário da Nação será exercido por uma Corte Suprema de Justiça, e pelos demais tribunais inferiores que o Congresso estabelecer no território da Nação" (art. 108).

Os trechos da Constituição argentina mostram claramente uma separação entre o papel do Poder Legislativo e o do Judiciário, restando ao poder Executivo a função predominante de administrar a nação mediante a aplicação de normas criadas por outro poder. No entanto, os redatores da Constituição pareciam desejar um Poder Executivo forte, e, para isso, investiram-no de diversas competências, o que lhe permitiria cumprir sua função com autonomia. Assim, este poder conta com a faculdade de criar e modificar normas através da promulgação de leis, da criação de uma norma completa, da regulamentação das leis e, ainda, do uso dos decretos de necessidade e urgência e do poder de veto total e parcial – sendo que este pode ser derrubado pelo Congresso desde que reúna a maioria de dois terços em cada casa. Quando o Executivo toma alguma dessas atitudes mencionadas acima, está exercendo suas atribuições legislativas, que serão discutidas mais cuidadosamente no capítulo seguinte, destinado à análise dos poderes Executivo nos dois países.

O poder Judiciário também tem funções de caráter administrativo no governo dos diversos órgãos que o compõe e nas suas relações com outros poderes. Este poder conta com competências legislativas próprias, como ditar seus regulamentos ou a derrogação de normas ditadas por outros poderes, o que significa declará-la inconstitucional. Dessa forma, percebemos que não só existe uma separação de poderes, como também existem prerrogativas que possibilitam aos poderes exercer determinadas funções de um outro poder com vistas a tornar o processo político mais equilibrado e eficiente.

O Poder Legislativo Argentino se assemelha ao brasileiro na organização bicameral do Congresso, composto por uma Câmara de Deputados com 257 membros representantes do povo, e por um Senado, com 72 membros, representando os estados (províncias) e a cidade autônoma de Buenos Aires. O mandato do deputado argentino tem a duração de quatro anos, podendo ser estendido por mais quatro, sendo que as eleições para a Câmara ocorrem a cada dois anos pelo sistema de representação proporcional, que empreende a renovação da Casa pela metade a cada vez.

Diferente do Brasil, em que os eleitores escolhem o deputado de sua preferência, na Argentina o eleitor vota no partido através de uma lista que cada partido formula. É o que se chama de lista fechada. O número de deputados é um cálculo proporcional à população das províncias, sendo que nenhuma província pode ter menos de cinco deputados nem um número menor do que os eleitos no último pleito. Essa regra da proporcionalidade, na verdade, acaba gerando uma desproporção, pois algumas províncias tornam-se sobre-representadas e outras sub-representadas, beneficiando as províncias menos povoadas. Um bom exemplo dessa questão da desproporção é o das províncias de Rio Negro e La Rioja. Cada uma delas conta com cinco deputados como representantes, entretanto, na primeira há cerca de 500 mil habitantes e na segunda 165 mil habitantes, uma diferença brusca no número de habitantes. No entanto, as duas contam com o mesmo número de deputados (Rojo, 1998:137).

Para o Senado são eleitos três senadores por província e pela cidade de Buenos Aires, independentes da magnitude e população. A duração do mandato é de seis anos, podendo ser renovado indefinidamente. A eleição para o Senado se dá por terços a cada dois anos. A votação para o Senado foi alterada na reforma constitucional de 1994 e tornou-se mais representativa ao introduzir o terceiro senador. Funciona da seguinte forma: duas cadeiras são destinadas ao partido que obtiver o maior número de votos e a outra ao partido que alcançar o segundo lugar (Anastasia, Melo e Santos, 2004). Em relação à candidatura ao Senado, o interessante é que é preciso preencher alguns requisitos a mais do que os solicitados para a candidatura a deputado federal. Além de a idade exigida ser maior¹¹ (regra também aplicada no Brasil), é necessário ter uma renda mínima anual de ‘dois mil pesos fortes’. Entretanto, a manutenção desta cláusula não levou em conta os problemas inflacionários enfrentados pelo país e os diversos cortes de zeros que a moeda sofreu. Esse valor, que antes era muito significativo, não passa de uma quantia irrisória para os dias atuais¹².

O Senado possui algumas funções específicas que fazem dele um tipo de *Conselho de Governo*. Ele pode intervir nas relações exteriores ao prestar acordo para a nomeação de

¹¹ Para candidatar-se ao senado argentino deve-se ter 30 anos, no mínimo. Enquanto que para a Câmara dos Deputados a exigência é de mínimos 25 anos.

¹² Para saber mais a respeito da exigência de renda solicitada para a candidatura ao Senado argentino ver: ROJO, 1998:51.

embaixadores, ministros, e encarregados de negócios; na declaração de estado de sítio em um ou vários pontos da República em caso de ataque exterior. Também deve prestar ao presidente o acordo na nomeação de alguns funcionários, como magistrados da Corte Suprema e demais juízes federais assim como oficiais superiores das Forças Armadas (Rojo, 1998:86). Mas no que se refere à produção legislativa das duas Casas a produção é um pouco mais equilibrada do que no caso brasileiro, em que a Câmara legisla muito mais que o Senado. Na tabela a seguir vemos como se distribui a produção de leis no Congresso argentino.

Tabela 3: Leis aprovadas pelo Poder Legislativo argentino

Quantidade de leis sancionadas pelo Congreso de la Nación					
	Deputados	%	Senadores	%	Total do Poder Legislativo
maio 1984/abril 85	34	55,7	27	44,3	61
maio 85/abril 86	52	69,3	23	30,7	75
maio 86/abril 87	50	65,8	26	34,2	76
maio 87/abril 88	18	69,2	8	30,8	26
maio 88/abril 89	40	67,8	19	32,2	59
maio 89/abril 90	31	66,0	16	34,0	47
maio 90/abril 91	53	58,9	37	41,1	90
maio 91/abril 92	59	68,6	27	31,4	86
maio 92/abril 93	39	56,5	30	43,5	69
maio 93/abril 94	29	47,5	32	52,5	61
maio 94/fev 95	52	71,2	21	28,8	73
março 95/fev 96	50	53,8	43	46,2	93
março 96/fev 97	58	69,9	25	30,1	83
março 97/fev 98	62	56,9	47	43,1	109
março 98/fev 99	56	65,9	29	34,1	85
março 99/ fev 2000	62	68,1	29	31,9	91
março 2000/fev 2001	49	61,3	31	38,8	80
março 2001/fev 2002	67	65,0	36	35,0	103
março 2002/fev 2003	74	74,0	26	26,0	100
março 2003/fev 2004	47	58,0	34	42,0	81
março 2004/fev 2005	51	58,6	36	41,4	87
março 2005/fev 2006	26	60,5	17	39,5	43
março 2006/ fev 2007	34	45,9	40	54,1	74

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da *Dirección de Información Parlamentaria*

A Câmara dos Deputados na Argentina, assim como no Brasil, é a maior legisladora. Entretanto, a produção do Senado também é relevante e superou a da Câmara em dois momentos (maio 93/abril 94, em que produziu 52,5% contra 47,5% da Câmara; e

março 2006/ fev 2007, em que produziu 54.1% contra 45,9% da Câmara). Na maioria das vezes, a produção na Câmara foi o dobro da do Senado, mas, em diversos momentos, a diferença entre as duas Casas é mais equilibrada. Do ponto de vista interno, a Câmara se sobressai, mas quando comparamos com o caso brasileiro é possível ver no Senado argentino uma Casa com uma produção legislativa relevante. Se olharmos o período total, compreendido entre maio de 1982 e fevereiro de 2007, vemos que a Câmara dos Deputados sancionou 1093 (34,3%) das leis, enquanto o Senado foi o responsável por 659 (20,7%) delas. Vistos dessa forma, a produção das duas Casas não fica tão desequilibrada. Uma última informação é o fato de 479, ou 33,4% das leis de iniciativa do Executivo, terem sido iniciadas pela Câmara; enquanto 952, ou 66,5% iniciaram sua tramitação pelo Senado (Dirección de Información Parlamentaria). A explicação para o Executivo preferir iniciar a tramitação pelo Senado está no fato de que os períodos mais longos de governos foram os do Partido Justicialista (Menem e Kirchner), que sempre dominou com folga a maioria das cadeiras do Senado.

No que diz respeito ao funcionamento interno do Congresso, o presidente da Câmara, que deveria ser designado pelo corpo dos deputados, na prática é alguém nomeado pelo partido majoritário, e seus amplos poderes são utilizados abertamente em benefício do seu próprio partido. Já o presidente do Senado é, por regra, o vice-presidente da nação, sendo que esta casa também elege um presidente *pro tempore* para que presida as seções em caso de ausência do vice-presidente, ou no caso de que este passe a ocupar a presidência da nação.

As comissões exercem muita importância no interior do parlamento argentino. Quase todo o funcionamento do Congresso se dá no interior das reuniões destas comissões, que podem estabelecer qualquer tipo de emenda aos projetos sob sua apreciação, fazendo do plenário das Câmaras um mero órgão de ratificação do que foi resolvido por elas, podendo, inclusive, depois de aprovar um projeto em geral, delegar à comissão sua aprovação em particular (Rojo, 1998:87). As comissões também exercem um papel muito importante no que se refere à relação com o Poder Executivo, pois é através delas que funcionários e ministros recebem informações e mantêm o contato habitual com o Congresso. Todo o funcionamento das comissões é regulado pelo Regimento Interno de

cada uma das casas, que dispõem sobre o número de comissões, seus membros e suas competências.

Além das faculdades legislativas normais cabíveis ao Congresso, este também conta com faculdades não legislativas. Uma delas é a função político-judicial: o juízo político ou *impeachment* do presidente, vice-presidente, chefe de gabinete, ministros e membros da Corte Suprema da nação em caso de mau desempenho, delito no exercício de suas funções ou crimes comuns. O processo se origina na Câmara dos Deputados, que cumpre o papel de juiz instrutor, correspondendo ao Senado a missão de atuar como tribunal de sentença. Este deve ser presidido pelo presidente da Corte Suprema quando o acusado for o presidente da República. Para a declaração de culpado é necessário dois terços dos votos, e a penalidade consiste na destituição do cargo, que pode vir acompanhado da inabilidade para ocupar cargos de honra ou de confiança no futuro. (Rojo, 1998:89)

O Congresso também tem uma participação importante quando é necessário obter sua aprovação ou rechaço nos tratados celebrados com outras nações e com organizações internacionais, e quando o Senado deve emitir sua concordância na nomeação de determinados funcionários. Essas funções podem ser destacadas como funções de intervenção do Legislativo em faculdades do Executivo. Além de que é o Congresso que concede ao presidente a permissão para ausentar-se do país e autoriza o Executivo a declarar guerra ou paz. Em relação às faculdades legislativas, estas são iguais para ambas as Câmaras. A única exceção reside na exclusividade da Câmara dos Deputados sobre as leis tributárias e sobre o recrutamento de tropas. Uma Casa inicia uma proposta e a outra tem a função de revisar, podendo propor emendas e, inclusive, alterar totalmente o projeto original.

O papel dos governadores das províncias é também de extrema importância: eles controlam áreas relevantes e exercem influência vital sobre determinadas políticas, como as de educação, saúde e segurança pública. Isso significa que, em geral, diversos partidos tidos como pequenos, por não terem força na competição eleitoral, dominam facilmente uma determinada região ou província.

Devido à adoção do sistema presidencialista de governo, o cargo de presidente é o mais importante do país e seus poderes são consideráveis. O mandato do presidente é de quatro anos e a Reforma Constitucional realizada em 1994 introduziu a possibilidade de

reeleição por mais um mandato consecutivo. Nesta reforma também se introduziu o sistema de “*doble vuelta*”, ou segundo turno. Nesta configuração, vence no primeiro turno o candidato que obtiver mais de 45% dos votos válidos, ou se obtiver 40% desde que exista uma diferença de 10 pontos percentuais em relação ao candidato seguinte. Se não se der nenhuma destas situações, um segundo turno é realizado dentro de 30 dias após a eleição anterior, em que se confrontarão os dois candidatos mais votados.

Para a escolha dos candidatos presidenciais os partidos se organizam segundo suas regras internas. Segundo Rojo (1998), a Unión Cívica Radical (UCR), o partido mais antigo da Argentina, com mais de 100 anos de existência, tem internalizado e concretizado melhor que seu tradicional oponente, o Partido Justicialista ou peronista (PJ), os princípios da democracia interna. Na UCR é comum a realização de eleições primárias internas, ou seja, eleições limitadas aos filiados do partido. Já os justicialistas estavam mais acostumados com as “nomeações” e tardaram em incorporar um princípio similar em sua Carta Orgânica. Na próxima seção compreenderemos melhor o funcionamento dos partidos argentinos.

1.4.1 Partidos Políticos na Argentina

Na Argentina, é corrente entre os analistas a opinião de que os partidos se mantiveram alheios a grandes momentos de modernização política e cidadã do país, e, quando se trata especificamente do partido peronista (ou justicialista, PJ), costumam argumentar que o partido tem muito mais características de movimento do que de partido. Os autores Abal Medina e Cao (2002) defendem a perspectiva de que, inclusive nos momentos de institucionalidade democrática, os partidos argentinos negavam a idéia de sistema ao não reconhecerem a si mesmos como parte do todo, mas sim como portadores da única posição legítima. Essa visão é chamada movimentista¹³ e se expressou claramente no governo de líderes dos dois maiores partidos da Argentina: Hipólito Yrigoyen, da UCR e Juan Domingo Perón, do PJ.

¹³ Para informações mais precisas do caráter movimentista dos partidos, consultar Abal Medina e Cao (2002) e as referências bibliográficas sugeridas pelos autores sobre o tema.

A *Unión Cívica Radical* (UCR) fundada em 1892, é o mais antigo partido argentino, que inicialmente agrupava distintos setores políticos e nascentes setores médios da sociedade que buscavam romper com a exclusão política do sistema. O partido conseguiu em 1912 aprovar uma reforma eleitoral que dificultava fraudes eleitorais e, assim, em 1916, seu candidato, Hipólito Yrigoyen, chega à presidência do país juntamente com o regime democrático¹⁴ (Abal Medina e Cao, 2002:170).

O *Partido Justicialista* (ou partido peronista) é fruto da organização que vinha sendo formada e articulada por Juan Domingo Perón. Quando Perón venceu as eleições democráticas de 1946, inicialmente o partido foi chamado de *Partido Único de la Revolución Nacional* e somente depois passou a ser designado *Partido Justicialista*. Segundo Abal Medina e Cao, o partido, longe de ser uma organização autônoma, funcionava como um dos três ramos do Movimento Nacional Peronista, junto com o sindicalismo e o chamado *Partido Peronista Femenino*, criado por Eva Duarte Perón, esposa do presidente e figura carismática do governo.

Atualmente, o partido não é mais um movimento, e a questão de sua reconstrução histórica, transformação, sobrevivência e complexa institucionalização são bem analisados por Ana Maria Mustapic (2002a). A autora argumenta que a sobrevivência do PJ como partido político é considerado um caso raro até mesmo para os especialistas da literatura de partidos, visto que são poucos os partidos de base carismática que conseguiram se consolidar como uma organização após o desaparecimento de seu líder.

Grosso modo, enquanto Perón estava vivo, o partido e o líder constituíram a mesma identidade, e toda sua organização e sustentação se deram basicamente de forma carismática. Posteriormente, não contando mais com o líder Perón, o partido passou a se organizar de forma mais democrática em que as decisões passavam pelas mãos dos filiados (Mustapic, 2002a).

O peronismo, que vinha se fortalecendo em termos de organização e apoio popular, acabou por determinar que os outros partidos, os opositores, radicalizassem cada vez mais suas posições no sentido de criar uma identidade antiperonista. É, portanto, nessa dimensão, de peronistas e antiperonistas que a arena política argentina se dividiu por um longo espaço

¹⁴ Esse período seria a primeira experiência democrática do país, que se encerraria com um golpe militar em 1930.

de tempo. A força do peronismo e a influência de seu líder nas decisões do partido podem ser verificadas mesmo nos anos em que Perón se encontrava exilado.

Na Argentina, o monopólio da representação nas mãos dos partidos torna fundamental a organização interna. Com a queda do regime autoritário, os partidos passaram a se preparar melhor para competições e com regras institucionais pré-estabelecidas. A eleição de 1983 representou modificações importantes para o sistema de partidos do país. Quando Raúl Alfonsín foi eleito presidente da Argentina, com 51,75% dos votos, isso não significou só a saída dos militares do poder, mas também a primeira derrota do partido peronista em eleições limpas e competitivas em quase 40 anos. A situação agora não era mais a da supremacia de um partido e sim a interação de duas forças políticas atuando num sistema bipartidário, situação que se confirmaria com a eleição de Carlos Menem, do PJ, em 1989, representando, enfim, a alternância de forças no poder através do voto popular. A importância dos dois partidos é verificada quando, nas eleições de 1983, a UCR e o PJ concentraram cerca de 92% das preferências nas eleições presidenciais, fenômeno que se repetiu, em um grau um pouco menor, nos resultados das eleições legislativas (Mustapic, 2002).

São fenômenos como esse que permitem identificar o sistema de partidos argentino como sendo bipartidário. Independentemente do número de partidos existentes¹⁵, o *Partido Justicialista* (PJ) e a *Unión Cívica Radical* (UCR) dominaram, até as eleições da convenção constitucional de 1994¹⁶, toda a cena eleitoral. Nenhum outro partido parecia ter até então perspectivas razoáveis de triunfar nas eleições federais. Em um ou outro estado um terceiro partido atuava como força importante, mas tratava-se de um poder estritamente local, sem projeção nacional (Rojo, 1998:129)

A tabela abaixo comprova a forte atuação do peronismo e dos radicais no cenário eleitoral nacional argentino.

¹⁵ Segundo dados de Medina e Cao (2002), a média de partidos na Argentina, considerada desde a democratização em 1983 até 2001, é de 2,90 partidos.

¹⁶ Em Abril de 1994 levaram a cabo eleições para integrar a Assembléia Constituinte, encarregada da Reforma da Constituição. Entre as modificações mais importantes se encontram as vinculadas com o cargo presidencial: foi introduzida a reeleição, o mandato foi reduzido a quatro anos e estabeleceu-se a eleição direta com dois turnos (Mustapic, 2002:168).

Tabela 4: Número efetivo de partidos parlamentares e porcentagem de assentos do partido no governo a partir da democratização

Ano	Peronismo	UCR	FG/Frepaso	Ari	Esquerda	Centro	Direita	Província	PJ + UCR	Total da Câmara	N. de Partidos
1983	111	129 (51%)	0	0	3	1	2	8	94%	254	2,22
1985	101	129 (51%)	0	0	6	4	3	11	91%	254	2,39
1987	104	115 (41%)	0	0	6	6	7	16	86%	254	2,64
1989	120 (47%)	90	0	0	6	7	12	18	83%	254	2,79
1991	120 (47%)	84	0	0	11	6	14	22	79%	257	2,96
1993	126 (49%)	85	3	0	4	3	12	23	82%	257	2,75
1995	129 (50%)	68	23	0	2	7	8	20	76%	257	2,96
1997	119 (46%)	66	38	0	0	5	6	23	73%	257	3,21
1999	101	84/122 (48%)	38		0	3	17	14	72%	254 ¹⁷	3,39
2001	119	66/84 (33%)	18	16	8	4	14	12	72%	257	3,4

Fonte: Abal Medina e Cao (2002)

Antes de analisar o peso da UCR e do PJ, é importante esclarecer algumas questões em relação aos dados da tabela. As colunas: *esquerda*, *centro* e *direita* dizem respeito aos diversos pequenos partidos, considerados conjuntamente de acordo com a classificação ideológica feita pelos autores. A coluna *província* diz respeito aos partidos que se apresentam em eleições somente de um determinado distrito.

Nos anos de 1999 e 2001, há dois números para a UCR, isso porque o autor considerou a aliança feita pela UCR e o Frepaso nessas duas eleições, portanto, o número 122 para 1999 e 84 para 2001 corresponde à soma dos deputados da UCR (84) mais os 38 do Frepaso, portanto: 122 se considerados juntos. O mesmo vale para o ano de 2001.

Em relação à importância desempenhada pelo peronismo e pelos radicais na vida política Argentina, podemos deduzir que, considerados em conjunto, como demonstra a décima coluna da tabela, nunca ocuparam menos de 72% dos assentos na Câmara dos Deputados. Portanto, mesmo em eleições mais recentes, a força destes dois partidos na cena política nacional é de extrema relevância.

O partido Frente Grande (FG) constituiu-se principalmente de dissidentes peronistas que seguiam uma orientação mais de centro esquerda e que não estavam satisfeitos com os rumos tomados pela política de Menem. Seus simpatizantes se concentravam na província e na cidade de Buenos Aires, não tendo quase nenhum apoio e difusão nas outras províncias do país.

¹⁷ De acordo com os dados dos autores, faltam três legisladores nacionais da província de Jujuy.

A grande inovação se deu nas eleições presidenciais de 1995, quando o Frente Grande, aliado a outro setor dissidente peronista, o partido PAIS, do senador de Mendoza, José Octávio Bordon, formou a Frente País Solidário (Frepasso), que chegou em segundo lugar na eleição presidencial, acumulando 28,2% dos votos e perdendo para o justicialismo de Menem, que alcançou 47,7% dos votos, mas colocando a UCR – partido mais antigo da Argentina – em terceiro lugar, com somente 16,4% dos votos, o pior resultado de sua história. A eleição de 1995 rompe com o padrão de competição limitado somente à UCR e ao PJ. Entretanto, esse resultado ocorreu somente na eleição presidencial, pois nas eleições de deputados, governadores e autoridades municipais a UCR continuava assumindo o segundo lugar e afirmando seu papel de maior competidor diante do justicialismo. Das 23 províncias, os radicais se elegeram em 5, os peronistas em 15 e as outras três províncias elegeram políticos de diferentes partidos locais. Este cenário resultou num consenso entre analistas que sustentam que, até 1995, havia uma combinação entre o bipartidarismo para as eleições presidenciais e o multipartidarismo para as legislativas (Mustapic, 2002).

Essa situação sugeriu o fim do bipartidarismo argentino, mas, na verdade, conforme a tabela exposta, não foi bem isso que aconteceu. Das dez eleições nacionais que ocorreram desde 1987, o partido justicialista triunfou em nove delas, e apesar de sofrer com uma queda de votos constante, a UCR ainda detinha uma forte representação. Portanto, diversas características nos mostram que se pode sim identificar o sistema como bipartidarista, visto que não havia mais do que duas forças de projeção nacional e capacidade para competir nos cargos de nível nacional. Algumas forças que surgiram – como o Frepasso – lograram bons resultados, mas não foram capazes de mantê-los no decorrer do tempo.

As possibilidades do Frepasso de se consolidar como uma força de alcance nacional foram frustradas devido a dissidências internas que culminaram com a saída de seu sócio mais importante, o partido PAIS, liderado justamente por Octávio Bordón, candidato que havia alcançado segundo lugar nas eleições contra Menem em 1995. Mustapic (2002) ressalta que uma série de outros fatores¹⁸ acabaram impulsionando uma estratégia inédita na Argentina: a formação de uma coalizão entre o Frepasso e a UCR – coalizão chamada de

¹⁸ Mustapic destaca como fatores impulsionadores da coalizão entre Frepasso e UCR as mudanças introduzidas pela reforma constitucional como a eleição direta e o segundo turno; a posição eleitoral dominante do PJ; o crescente debilitamento da UCR e a dispersão de forças de oposição. Mustapic ressalta que esses dados indicavam que o único modo de reverter o predomínio do PJ seria através da união de forças opositoras (Mustapic, 2002:169).

Alianza – para a disputa das eleições de 1997. A coalizão deu certo e o candidato Fernando de La Rúa e o vice Carlos Alvarez obtiveram 48,5% dos votos, superando os 38% do candidato peronista, tornando esse o desempenho mais baixo da história do PJ (Mustapic, 2002:169).

As forças locais não se firmaram nacionalmente e não foram capazes de enfrentar os dois principais partidos, mas, sem dúvida alguma, a UCR sofreu maiores perdas do que o PJ. Sua força eleitoral se reduziu bastante ao longo do tempo: em 1993, sua força eleitoral se reduziu a 60%, em 1994, a 39% dos votos obtidos em 1983. O PJ, apesar de nunca ter voltado aos níveis eleitorais superiores a 50% já obtidos em outras épocas, conseguiu manter sua força eleitoral entre 35 e 45%. Isso mostra que o crescimento de forças partidárias locais não afetou os dois maiores partidos igualmente: a UCR perdeu mais eleitorado, enquanto o PJ se sustentou melhor (Adrogué, 1995; Torre, 2003). Já as forças locais, ou também chamadas terceiras forças, passaram de 13% dos votos acumulados em 1983 para 27% em 1993 (Mustapic, 2002:168). O crescimento dessas forças é sem dúvida alguma importante. Porém, vale ressaltar que não se tratam de partidos de alcance nacional, portanto, não possuem condições de competir nesse nível com o PJ ou a UCR.

Um último ponto a ressaltar sobre a questão partidária argentina diz respeito à dificuldade em classificar os partidos do ponto de vista ideológico, visto que eles são capazes de incorporar grupos de diversos interesses e setores. O partido que tem uma forte raiz populista, respaldado na cultura peronista, o PJ, também é o partido que articula os interesses dos grandes segmentos empresariais, multinacionais e financeiros. No terceiro capítulo, em que trataremos especificamente das privatizações na Argentina, veremos que foi o PJ, sob o comando de Carlos Menem, o responsável pela adoção de um conjunto de idéias neoliberais que acabaram coexistindo com a subcultura tradicional peronista, tolerada como uma concessão às bases populares. Se em quase toda a Europa as políticas do Estado de Bem Estar Social foram implementadas por partidos social-democratas ou de esquerda, na Argentina foi o peronismo o responsável pela implementação e tradução, a seu modo, deste tipo de política, e, posteriormente, foi ele também o executor do maior e mais rápido programa de reformas estruturais de cunho neoliberal da América Latina.

1.4.2 O debate acadêmico argentino

O debate acadêmico a respeito das instituições políticas na Argentina se pauta, em grande medida, na discussão a respeito do comportamento dos partidos na arena eleitoral, ou, mais especificamente, na questão da disciplina partidária, e na distribuição de poderes entre Executivo e Legislativo e a supremacia do primeiro em relação ao segundo, resultando no que é geralmente definido como hiperpresidencialismo argentino. Essa caracterização se daria tanto devido a importantes atribuições constitucionais do presidente como a certos desenvolvimentos históricos, em particular, as debilidades do federalismo argentino e a tendência dos principais partidos políticos de gerar líderes carismáticos (Mustapic, 2000:575). Entretanto, nesse momento daremos mais atenção à discussão do comportamento dos partidos no parlamento, visto que no segundo capítulo há uma seção dedicada exclusivamente à discussão dos poderes do Executivo, em que é apresentada a tese do hiperpresidencialismo.

A questão da disciplina partidária vem sendo muito estudada na Ciência Política contemporânea e na Argentina esse debate se polarizou basicamente entre dois argumentos: de um lado, o argumento de Mark Jones de que a disciplina dos partidos na Argentina é muito alta, e, de outro lado, a perspectiva de Ana Maria Mustapic, que contesta os métodos de análise de Jones por não serem capazes de capturar o processo de produção da disciplina.

Em seu estudo, Mark Jones (1998) analisa as votações nominais na Argentina, visando avaliar o grau de disciplina partidária, e chega à conclusão de que esta é muito alta, sendo raro um deputado votar contra seu partido. Por outro lado, Ana Maria Mustapic (2000) aponta para o fato de que, apesar de ser um estudo relevante, a análise da disciplina partidária feita desta forma é insuficiente, visto que a utilização das votações nominais não captura o processo de produção da disciplina, que é muito anterior a isso, pois não são avaliados os custos do presidente e dos legisladores em convergir na mesma direção política.

Outra característica importante a ser levada em consideração na Argentina é o fato de adotarem a lista fechada no momento das eleições parlamentares, ou seja, o eleitor não vota no nome do candidato, vota em uma determinada lista sem saber como ela está ordenada, ou quais são os legisladores que a compõe. Isso faz com que o líder do partido

tenha um papel muito importante, pois cabe a ele determinar o controle da nomeação dos candidatos. Portanto, pode-se concluir razoavelmente que os candidatos interessados em ingressar na lista se comportarão de forma disciplinada, atendendo aos anseios do seu líder para que este também corresponda aos seus interesses. Jones utiliza esta relação para explicar as altas taxas de disciplina e enfatiza o fato de ser o comportamento provincial fundamental, visto ser nesta fase que se dá o maior controle de acesso à lista.

Porém, Mustapic argumenta que esta linha de pensamento não é tão razoável quanto parece em relação ao caso argentino. Isso porque não se pode relacionar diretamente a disciplina dos legisladores com sua ânsia pela reeleição, pois as taxas de reeleição na Argentina são muito baixas: oscilam entre 19 e 27% (Mustapic, 2000:574). Entretanto, pode-se converter este argumento para o interesse do legislador em se manter na carreira política, ou seja, ele pode sim agir disciplinadamente, já que disso depende sua manutenção na carreira política sabendo que na Argentina os partidos detêm o monopólio da representação, isso ajudaria a explicar um comportamento disciplinado. O mais relevante é sublinhar que a principal conclusão de Mustapic é de que a disciplina partidária na Argentina não está dada, mas precisa ser produzida. O principal argumento seria que o conjunto de incentivos que provê o sistema institucional presidencial e a estrutura organizativa dos partidos políticos do país outorgaria aos legisladores uma margem de autonomia em condições de limitar a liderança do presidente, daí a necessidade de se produzir a disciplina.

Para explicar o fenômeno da disciplina, na maioria das vezes utilizam o argumento do controle dos partidos sobre a formulação das listas de candidatos às eleições. Tal controle geraria uma situação de dependência entre os legisladores e os líderes de seu partido, levando-os, na maioria das vezes, a um comportamento disciplinado. Mas por outro lado, Mustapic argumenta que a organização descentralizada e as regras de competição interna do PJ e da UCR conspiram contra a capacidade dos líderes de depender da disciplina dos legisladores (Mustapic, 2000:578). Os dois principais partidos possuem uma organização descentralizada, com autoridades nacionais e provinciais (e muitas vezes locais), e regras democráticas para eleger seus candidatos e autoridades internas.

Atualmente, tanto o PJ quanto a UCR adotaram a eleição direta para os principais cargos de nível nacional. Na UCR, somente os filiados ao partido podem participar dessas

eleições internas. No PJ, um número importante de organizações provinciais adota o sistema de primárias abertas. Devido a essas características, o controle da nomeação dos candidatos que integrarão a lista não é feito somente no nível nacional. Na verdade, este controle não está centralizado em nenhuma das esferas, nem nacional, nem provincial, nem local. Dessa forma, não são os líderes nacionais os mais responsáveis pelo controle, pela presença ou ausência do nome de legisladores na lista. O funcionamento desse sistema sob essas características gera múltiplas lealdades, pois funciona como uma coalizão de líderes nacionais com líderes provinciais e locais. E essas lideranças se consolidam ou se desfazem de acordo com os resultados eleitorais, triunfos ou derrotas, já que não se sustentam por aspectos ideológicos.

Apesar dos convincentes dados de Mark Jones a respeito da alta disciplina partidária na Argentina, Mustapic assinala que eles não são conclusivos devido ao fato de as votações nominais na Argentina serem muito poucas, utilizadas excepcionalmente em cenários de conflito, quando os líderes partidários querem forçar uma disciplina, deixando aberto ao público a informação de qual foi a postura tomada pelo parlamentar na votação. Segundo dados do próprio Mark Jones, não mais do que 5% das votações na Argentina são feitas pela forma nominal. E elas não são capazes de identificar as posições prévias entre presidente e legisladores, já que não constam as negociações e acordos que eventualmente possam ter ocorrido.

1.5 Considerações Finais

Neste capítulo analisamos o funcionamento, a composição e a organização das instituições políticas do Brasil e da Argentina desde o momento em que esses países enfrentaram o processo de transição política para o regime democrático. O objetivo de apresentar o funcionamento interno destas instituições foi no sentido de permitir o conhecimento das regras institucionais e dar capacidade para analisar tanto o comportamento dos atores políticos diante de determinados momentos de implementação de reformas, quanto o resultado que estas políticas podem tomar. Para o estudo específico das políticas de privatização – que serão analisadas detalhadamente no terceiro e quarto capítulo – o conhecimento das instituições é de suma importância, visto que serão a base da

identificação e compreensão dos possíveis momentos de conflito ou cooperação entre os poderes.

Em relação ao tipo de instituição adotada nos dois países, podemos sublinhar que, apesar da crítica à dupla autoridade gerada pelo regime presidencialista - que prevê a eleição do presidente e dos legisladores de forma independente e popular, conforme a teoria de Juan Linz (1987) - nem o Brasil nem a Argentina tiveram sua estabilidade democrática ameaçada após o fim dos regimes militares. No caso do Brasil, os presidentes até hoje não tiveram a possibilidade de governar com seus partidos ocupando a maioria absoluta das cadeiras do parlamento, e apesar das dificuldades geradas, esse não é o principal empecilho para a aprovação de iniciativas políticas importantes. Já na Argentina, o presidente Menem, especialmente, viveu uma situação mais confortável: seu partido dominou o Senado durante os dois mandatos e, apesar de não contar com maioria na Câmara no início do primeiro mandato, alcançou esta condição na eleição legislativa seguinte. Entretanto, mesmo depois de obter as cadeiras necessárias, não deixou de enfrentar situações de crise, que serão tratadas nos capítulos seguintes. O mais importante é que, apesar de várias dificuldades e alguns obstáculos, o regime democrático não estava em risco. Na realidade, os atores políticos aprenderam de alguma forma a conviver e atuar no ambiente de negociações e encontraram maneiras de articular seus interesses e dar continuidade ao processo político dentro da ordem democrática.

Nos capítulos seguintes, faremos a análise específica da situação dos governos e sua estabilidade política, mas antes disso, é fundamental compreender a relação entre os poderes Executivo e Legislativo dentro das regras e da organização das instituições e suas capacidades de ação política e prerrogativas constitucionais específicas. Podemos antecipar que foi o Executivo o grande responsável tanto no Brasil quanto na Argentina, pela elaboração e execução dos programas de reformas estruturais, e as atribuições utilizadas pelos presidentes para colocar tais programas em prática não são desprezíveis. Portanto, o próximo capítulo se dedica à análise das relações entre esses poderes, os momentos passíveis de cooperação ou conflito e as atribuições legislativas específicas do Executivo no Brasil e na Argentina.

CAPÍTULO 2 – RELAÇÕES EXECUTIVO - LEGISLATIVO NO BRASIL E NA ARGENTINA

2.1 Introdução

Após examinar o funcionamento das instituições políticas no Brasil e na Argentina, nos deteremos neste capítulo na investigação das capacidades de ação do Poder Executivo bem como na sua relação com o Legislativo, visto que este aspecto é fundamental para compreender como se deram as principais negociações que possibilitaram a implementação dos programas de privatização nestes países.

Sabendo que os regimes presidencialistas adotados na América Latina se caracterizaram por Executivos fortes, as atribuições estabelecidas constitucionalmente a este poder serão avaliadas cuidadosamente, no sentido de identificar qual é sua real participação no processo de implementar políticas, dando especial atenção à capacidade do Executivo em editar decretos com força de lei, mais especificamente, a medida provisória no Brasil e o Decreto de Necessidade e Urgência na Argentina.

Tanto Brasil quanto a Argentina utilizaram freqüentemente estes instrumentos após a instauração de seus respectivos regimes democráticos, e esta prática não diminuiu ao longo do tempo. Como ressaltam Carey e Shugart (1998), tornou-se lugar comum afirmar que os decretos do Executivo são evidências de que as assembléias estão sendo marginalizadas e de que as instituições democráticas são ineficazes. Entretanto, antes de corroborar este tipo de argumento é importante analisar a relação entre os dois poderes e a composição de suas maiorias parlamentares e o contexto em que recorreram a essas medidas, pois segundo os autores, em determinados casos é perfeitamente possível que maiorias parlamentares prefiram que algumas políticas sejam feitas por decretos ao invés do processo legislativo ordinário.

Utilizando um argumento mais relacionado à questão da separação de poderes, Pessanha (1997:44) ressalta que se pode afirmar que os parlamentos mesmo nas democracias mais consolidadas, não alcançaram ou exerceram de forma plena, absoluta e radical a exclusividade da função legislativa. O que significa que uma separação total de poderes não é o que se encontra na prática, pois é muito comum o Executivo exercer grande importância nas formulações legislativas. Para enfatizar essa linha de argumentação é

fundamental verificar o que o debate especializado diz a respeito da concentração de poderes nas mãos do Executivo, e isso será feito a partir de uma revisão dos principais argumentos da literatura sobre delegação de poderes.

A organização do capítulo está estabelecida da seguinte forma: na próxima seção analisamos a Teoria de Delegação de Poderes e os principais argumentos explicativos a respeito do comportamento de parlamentares frente às iniciativas do Executivo, no intuito de verificar se os parlamentares delegam ou abdicam de seus poderes em detrimento dos poderes do Executivo. Posteriormente passamos à investigação específica do Poder Executivo brasileiro e suas principais atribuições, além de dedicar uma seção especial à análise das medidas provisórias devido a seu uso freqüente e todo o debate que suscita tanto no meio acadêmico quanto político. Depois disso fazemos o mesmo para a Argentina analisando as capacidades de ação disponíveis do Poder Executivo argentino e concedendo ao Decreto de Necessidade e Urgência uma seção especial, visto que este também é um instrumento de extrema importância nas mãos do presidente. Tendo estabelecido as principais características e poderes concentrados nas mãos dos poderes presidenciais no Brasil e na Argentina passamos para uma seção em que as relações entre os poderes Executivo e Legislativo são analisadas de maneira conjunta nos dois países, e por fim, uma breve seção com algumas considerações finais.

2.2 A Teoria de Delegação de Poderes

Quando se estuda a relação entre Executivo e Legislativo não se pode deixar de mencionar a teoria de delegação de poderes desenvolvida por diversos estudiosos norte-americanos para explicar o comportamento de parlamentares no interior do Congresso dos Estados Unidos. Os fundamentos desta teoria se difundiram e tornaram referência para o estudo das relações Executivo e Legislativo em vários países do mundo, principalmente nos regimes presidencialistas latino-americanos, em que o Poder Executivo é considerado o grande formulador de políticas. Ao tomar a teoria da delegação como ponto central, o objetivo é compreender a relação entre os dois poderes à luz de suas hipóteses, e verificar se realmente há delegação ou abdicação de poderes do Congresso para o Executivo e quais seriam as razões explicativas desta forma de comportamento.

Em primeiro lugar vale destacar que a delegação de poderes pode ser verificada entre diversos atores: os eleitores delegam poderes aos representantes do Executivo e do Legislativo, o presidente delega poderes a seus ministros e outros cargos da burocracia, e o Congresso delega poderes externamente ao presidente e internamente aos partidos e comissões (Strom, 1999). Para nosso objetivo específico nos concentraremos no tipo de delegação entre o Legislativo e o Executivo e por que ela ocorre.

Alguns aspectos da delegação podem ser explicados através do modelo do *principal-agent model*, expressão que pode ser traduzida como modelo mandante-agente. Segundo Moe (1984:756) o modelo mandante-agente é a expressão analítica da relação de agenciamento, na qual uma parte, o mandante, entra em um acordo contratual com outra parte, o agente, na expectativa de que este escolherá ações que produzam o resultado desejado pelo mandante. Em termos práticos, é como se, tanto os eleitores quando delegam poderes a seus representantes, quanto os próprios parlamentares quando delegam poderes ao Executivo, fizessem isso na expectativa de que seus anseios sejam satisfeitos pelo outro. O maior problema dessa relação está na capacidade que o mandante terá em fiscalizar as ações do agente, para que esse não utilize seu poder, sua posição e informações estratégicas em benefício próprio.

Do ponto de vista do comportamento do parlamentar no interior do Congresso, Morris Fiorina (1981), importante expoente da teoria da delegação, defende que os parlamentares agem segundo a satisfação de seus interesses pessoais, e isso significa basicamente, a continuidade do mandato e manutenção da carreira política através da reeleição. Objetivando, portanto, a estabilidade da carreira política, os parlamentares acabariam deixando de lado, ou melhor, delegando ao Executivo, a função de formular políticas públicas. A delegação de poder seria vista como uma vantagem já que livraria os parlamentares da responsabilidade de eventuais decisões que desagradassem parcelas do eleitorado, visto que uma medida tomada pelo Executivo é facilmente identificável e isso livraria os parlamentares de certos constrangimentos em relação a seus eleitores diante de temas mais complexos ou polêmicos.

Já os autores, McCubbins, Noll e Weingast (1989), argumentam que o Congresso delega poderes ao Executivo racionalmente, seguindo uma linha mais próxima ao modelo do mandante-agente, acreditando que o Executivo é mais capaz e mais eficiente em legislar

sobre determinados temas. O argumento se desenvolve no sentido de que não seria uma abdicação de poder por parte do Congresso, muito pelo contrário, o Congresso delegaria por considerar esta uma ação estratégica, por contar com métodos de advertência que permitem assegurar a manutenção das preferências da coalizão majoritária no Legislativo. Em alguns momentos, devido ao conflito de interesses ou à assimetria de informações, chegam à conclusão de que é melhor delegar autoridade ao Executivo do que arcar com os custos de implementação de determinadas políticas ou mesmo com o custo da elaboração de uma lei. Portanto, segundo esses autores, o Congresso delegaria visando ganhar em eficiência e qualidade.

Uma das expressões utilizadas pelos autores para caracterizar o tipo de fiscalização do Legislativo diante das atividades do Executivo e suas agências é o mecanismo de *fire alarm*¹⁹, ou alarme de incêndio. Esta expressão visa demonstrar que os parlamentares não estão envolvidos constantemente na fiscalização dos atos do Executivo, eles só fariam isso quando fossem acionados, por isso a utilização da expressão alarme de incêndio. É exatamente esse o sentido deste mecanismo de controle, se compelidos a investigar, ou seguindo o termo, caso sejam acionados, seja por grupos de interesse, pela oposição ao governo ou por eleitores, aí sim os parlamentares tomariam alguma iniciativa em relação às atividades do Executivo.

Um dos principais motivos que levariam os parlamentares a se comportar desta forma, seria o fato de considerarem os órgãos do Executivo mais aptos a legislar sob temas específicos, como política econômica, por exemplo. Trata-se, portanto, de um problema de informação assimétrica, onde o Executivo e sua equipe seriam especializados e conhecedores experientes de determinados temas e por isso com mais capacidade e eficiência para agir sobre ele, enquanto os parlamentares pouco especializados ficariam com o papel de fiscalizadores da condução política através do mecanismo de alarme de incêndio descrito acima.

Alguns autores, como Epstein & O'Halloran (1999) e Krehbiel (1991), também acreditam que não se trata de delegação pura e simples do Congresso para o Executivo, mas de um comportamento estratégico pelo qual o Congresso se conscientiza de que em

¹⁹ McCubbins e Schwartz (1984) foram os primeiros a utilizar essa expressão para designar o controle do Legislativo sobre as agências do Executivo.

determinados momentos é melhor que o Executivo conduza uma política, por admitir que muitas vezes é necessário uma decisão mais rápida e eficiente *vis a vis* a morosidade do processo legislativo ordinário. Consideram que o Executivo e suas agências detêm informações especializadas sobre os assuntos e podem se dedicar melhor ao tema reduzindo as incertezas quanto aos resultados a serem obtidos. Por dominar o conhecimento a chance do resultado ser eficiente é muito maior. Já o Legislativo, por tratar dos mais variados assuntos, não teria capacidade de se especializar num tema específico e por isso consideram estratégico conceder autoridade ao Executivo.

No modelo de análise desenvolvido por Krehbiel a falta de informação é uma motivação para delegar poder de agenda para comitês legislativos, que se especializam e têm inclusive, certa autonomia sobre áreas específicas de políticas. Essa mesma lógica poderia ser utilizada para a delegação de poder de decreto e de agenda aos Executivos, especialmente se os custos de obtenção de informações sobre os resultados das políticas forem menores para o Executivo do que para o Legislativo (Carey e Shugart, 1998).

Os argumentos da teoria da delegação giram em torno, portanto, do objetivo centrado dos parlamentares na reeleição e no intuito de deixar para o Executivo o ônus da implementação de certas políticas, da maior eficiência na condução de uma política, e da questão da informação assimétrica, em que as agências do Executivo teriam mais conhecimento para agir sobre determinados temas. Veremos agora mais especificamente a relação Executivo-Legislativo no Brasil e na Argentina, pra tentar identificar qual destas hipóteses mais se adaptam ao caso desses países.

Na literatura especializada grande parte das críticas ao tipo de presidencialismo adotado na América Latina se baseia no argumento de que o Executivo é muito forte devido à concentração de poderes em suas mãos, e que esta situação seria a responsável por gerar um desequilíbrio entre os poderes possibilitando a tomada de decisões unilaterais.

O presidente brasileiro, por exemplo, é tido como um dos mais poderosos do mundo em termos de possibilidades de tomar decisões e aprovar suas políticas, isso porque, o Executivo no Brasil detém um forte poder de agenda, o que lhe permite determinar os temas a serem tratados pelo Congresso e acelerar sua tramitação. Já na Argentina, difundiu-se a tese do hiperpresidencialismo para descrever situações de decisionismo que caracterizaram o modo de agir do Poder Executivo em diversos momentos.

Em situações de grave crise econômica é comum o presidente argumentar ser imprescindível a utilização de instrumentos legislativos para colocar rapidamente em prática seu plano político de ação, entretanto, diversos estudos demonstram que nem sempre esses instrumentos estão sendo utilizados em contextos emergenciais. Adiante, veremos que os poderes presidenciais podem ser pró-ativos e reativos. Os poderes pró-ativos são os que permitem baixar decretos com força de lei, como as *Medidas Provisórias* brasileiras ou os *Decretos de Necesidad y Urgência*, da Argentina. Entre os poderes reativos destaca-se o poder de veto, adotado pelos dois países, que pode ser usado de forma total ou parcialmente.

A análise destas prerrogativas é importante no sentido de identificar as possibilidades de ação do Poder Executivo e verificar como os parlamentares se comportam diante da utilização destes poderes, quais situações recebem apoio do Congresso e quais representam um obstáculo a ação do Executivo. Trata-se de delegação discricionária de poderes ou de ação estratégica visando determinados fins? Para obter estas respostas, em primeiro lugar, analisaremos as reais possibilidades de ação do Executivo no Brasil e depois na Argentina.

2.3 O Poder Executivo no Brasil

A queda do regime autoritário no Brasil não implicou significativamente na perda de poderes de ação do Executivo. Muito pelo contrário, como bem ressaltam Figueiredo e Limongi (1999:41), os poderes legislativos obtidos pela presidência ao longo do regime autoritário não foram retirados. Muitas das prerrogativas que lhe permitiam dirigir o processo legislativo durante o regime militar foram mantidas, resultando no fato de que o Executivo, em virtude de seus poderes legislativos, comanda o processo legislativo e se torna o principal legislador.

Assim, o Poder Executivo brasileiro é reconhecido como sendo um poder muito forte devido principalmente às extensas prerrogativas constitucionais no que concerne à direção da administração pública e ao processo legislativo (Amorim Neto, 2004). O presidente conta com um poder de agenda que lhe permite acionar uma série de recursos técnicos e administrativos para determinar a pauta dos trabalhos do Congresso, sendo que

um destes estratégicos poderes é a capacidade de solicitar regime de urgência para proposições de sua autoria. Quando isso ocorre, o projeto deve ser apreciado dentro de 45 dias pela Câmara e pelo Senado, sendo que a não apreciação neste prazo coloca o projeto imediatamente na ordem do dia, sobrestando-se a deliberação sobre os demais assuntos, para que se ultime a votação (Artigo 64 da Constituição Federal). A eficiência do pedido de urgência se comprova na constatação de que o tempo médio de tramitação das proposições do Executivo é muito inferior às do Legislativo, e a grande maioria de suas matérias tramitam sob este regime. No período de 1989 a 1994 a maioria dos projetos transformados em lei tramitou em regime de urgência na Câmara. Os projetos tramitaram sob esse regime antes que as comissões responsáveis por avaliá-los, no seu mérito, emitissem parecer conclusivo sobre eles (Figueiredo e Limongi, 1999:58). O instrumento da urgência favorece imensamente a forma de tratamento das propostas do Executivo, concedendo-lhe vantagem superior em relação ao processo legislativo ordinário.

A possibilidade de interferir no ritmo de trabalho do Congresso é uma vantagem e tanto nas mãos do Executivo, mas a capacidade de editar Medidas Provisórias com força de lei - decretos que entram em vigor a partir da publicação no Diário Oficial – é sem dúvida alguma o mais forte instrumento nas mãos do presidente. Devido a sua importância e o intenso debate que provoca, trataremos especificamente da medida provisória na próxima seção.

Outra arma poderosa é o poder de vetar total ou parcialmente uma lei. O veto total é a rejeição de um projeto de lei submetido pelo legislativo à sanção presidencial; já o veto parcial pode abranger texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea. O presidente possui o prazo de quinze dias úteis para a decisão do veto total ou parcial e, quarenta e oito horas para comunicar ao Presidente do Senado Federal as razões do veto. Decorrido o prazo de quinze dias o silêncio do presidente importará a sanção do projeto (CF). O poder de veto é considerado um poder reativo, pois é a forma do Executivo reagir a uma política já aprovada pelo Congresso, interrompendo, portanto, seu curso. Segundo Shugart e Carey (1992) este recurso aumenta consideravelmente o poder do presidente, pois embora o veto seja um poder reativo, ele permite ao Executivo moldar o resultado final de um projeto oriundo do Legislativo, tornando-o mais aceitável. Mas apesar de ser um instrumento forte o Congresso também tem a possibilidade de derrubar um veto

presidencial desde que em sessão conjunta reúnam maioria absoluta dos deputados e senadores, e contam com um prazo de trinta dias para rejeitá-lo em votação secreta. Se o veto for mantido, o projeto será enviado ao Presidente da República para promulgação (CF).

A atuação legislativa do Executivo brasileiro se estende na capacidade de iniciar projetos de lei, emendas constitucionais e leis complementares. O Poder Executivo possui ainda iniciativa exclusiva sobre leis que fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; disponham sobre a organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; disponham sobre os servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; disponham sobre a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; disponham sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; disponham sobre os militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva (Constituição Federal, art. 61)

A prerrogativa de iniciativa exclusiva e a capacidade de solicitar urgência para leis de sua iniciativa tornaram o Poder Executivo o maior legislador no Brasil, sendo o responsável por 85% das leis sancionadas no país. Na vigência da Constituição de 1946, as leis de iniciativa do Executivo corresponderam a 43% do total de leis do período, participação que aumentou para 89% no período militar. Após a Constituição de 1988, manteve-se o padrão do regime militar: a média de leis do Executivo atingiu 85% (Figueiredo e Limongi, 1999:49). Os autores atribuem essa preponderância do Executivo à sua capacidade de controlar a agenda do Legislativo, seja através da definição de prazos de apreciação, ou pela possibilidade de colocar os projetos em prioridade de votação.

O monopólio sobre a elaboração do orçamento é um bom exemplo para demonstrar a concentração de poderes nas mãos do Executivo e como ele se relaciona com o Congresso neste tipo de negociação. Além da iniciativa exclusiva sobre o plano plurianual, as

diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos adicionais, o Executivo também é servido com a possibilidade de modificar a mensagem do orçamento depois que esta foi enviada ao Congresso, mas antes de ter sua votação iniciada. Para destacar, abaixo estão listadas as atribuições mais importantes que cabem privativamente ao Presidente da República, segundo o artigo 84 da Constituição brasileira:

- Nomear e exonerar os Ministros de Estado;
- Iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos pela Constituição;
- Sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;
- Vetar projetos de lei, total ou parcialmente;
- Dispor mediante decreto sobre a organização e o funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;
- Enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos pela Constituição;
- Editar medidas provisórias com força de lei nos termos do artigo 62.

Vale lembrar que sem articular uma maioria de apoio parlamentar o presidente não conseguirá colocar em prática sua agenda de governo, portanto, apesar de todos esses instrumentos à sua disposição, ele se vê forçado a negociar com diversos partidos políticos para lograr o apoio necessário para a aprovação de políticas de seu interesse. Em termos de negociação com o Legislativo, mais especificamente, o presidente se utiliza em geral de um recurso conhecido como patronagem, isto é, o poder de nomear diversas posições importantes na Administração Pública, nas empresas estatais e a própria distribuição de pastas ministeriais em troca de apoio político (Santos, 1997; Amorim Neto, 2004). Na verdade, Santos argumenta ser mais eficiente a utilização estratégica da patronagem acompanhada do poder de agenda, pois os dois recursos juntos forneceriam uma colaboração parlamentar mais segura do que a que ocorre quando lideranças e presidente utilizam apenas o primeiro recurso.

Segundo Octávio Amorim Neto (2004), após analisar essa gama de prerrogativas à disposição do Executivo é natural que este poder seja considerado o centro de gravidade do regime político brasileiro. Para Shugart e Carey (1992) o presidente brasileiro é um dos mais fortes do mundo em termos de prerrogativa legislativa e a evidência desta centralidade pode ser comprovada pelos dados de produção legislativa, função dominada majoritariamente pelo Executivo, como comprovado por Figueiredo e Limongi. Os autores identificaram não só altas taxas de aprovação dos projetos do Executivo como também taxas muito raras de rejeição, o que demonstra que para este poder, aprovar suas propostas não é um grande desafio. E as leis ainda não apreciadas e as rejeitadas são em sua quase totalidade de origem do Legislativo (Figueiredo e Limongi, 1999).

Com todas essas atribuições à disposição do Executivo e a constatação de que é este Poder que legisla de fato e com altas taxas de sucesso, parece natural supor o Congresso como aliado do processo legislativo. Entretanto, não é recomendável esta associação direta. Figueiredo e Limongi argumentam que o Congresso não representa um obstáculo à aprovação das propostas do Executivo, mas não se trata de estar alheio ao processo e sim de uma cooperação entre os atores. Os parlamentares são incentivados, e muitas vezes procuram cooperar, na medida em que esse apoio se traduz em distribuição de cargos governamentais – responsáveis por significativa alocação de recursos públicos. Esta é considerada uma importante moeda de troca do Executivo, visto que é ele quem decide entre quais partidos vai distribuir esses cargos, utilizando-se estrategicamente da patronagem em busca do apoio parlamentar necessário para a aprovação de suas propostas (Santos, 2003).

É preciso considerar que o fato do Poder Executivo contar com tantos poderes não impede ações eficazes por parte do Legislativo, visto que sem uma boa base de apoio parlamentar o presidente não conseguirá ter suas propostas aprovadas. Presidentes que se negam em negociar com o Congresso podem ter um triste futuro, onde nem as iniciativas exclusivas nem as medidas provisórias serão suficientes para assegurar a estabilidade do mandato.

A seguir discutiremos sobre a Medida Provisória e a importância deste instrumento nas mãos do Executivo, já que permite legislar sobre políticas de sua preferência, cujos efeitos são imediatos.

2.3.1 A Medida Provisória

“Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.” (art. 62 da Constituição Federal)

O trecho da Constituição Federal determina quando o presidente da República pode recorrer à utilização de Medidas Provisórias (MP), e adiante a Constituição estabelece os temas que não podem ser tratados via MP. São eles: nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; direito penal, processual penal e processual civil; organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares²⁰; que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro (CF). Estes são, portanto, os preceitos teóricos e normativos que regem a utilização de medidas provisórias. Vejamos agora o que esta medida representa do ponto de vista prático.

As medidas provisórias são frequentemente consideradas um resíduo autoritário herdado do regime militar. Os questionamentos em relação a este instrumento em geral estão ligados ao fato de que emitir decretos com força de lei sem a necessidade de autorização prévia do Legislativo seria um atentado contra o princípio de separação de poderes. Entretanto, diversas democracias modernas adotaram instrumentos semelhantes e o principal argumento para isso é de que é importante dotar o governo de mecanismos de ação rápida diante de situações imprevisíveis que impossibilitem a ação por meio do processo ordinário no Legislativo.

Segundo o texto Constitucional de 1967 o decreto-lei era previsto como um ato normativo com força de lei, de uso exclusivo do presidente da República, que poderia ser

²⁰ Ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; da Constituição Federal.

utilizado em casos de urgência ou interesse público relevante, como por exemplo, segurança nacional ou finanças públicas. Na hipótese de não apreciação, o decreto-lei era automaticamente aprovado por decurso de prazo e, em caso de votação não era permitido emendá-lo. Os constituintes da Carta de 1988 apontaram para a necessidade de encontrar um sucessor para o decreto-lei que mantivesse a prerrogativa do Executivo de editar decretos com força de lei em situações de urgência, mas sem permitir seu uso abusivo (Figueiredo e Limongi, 1999). Um dos exemplos mais citados em termos de necessidade de ação eficiente do Executivo era o de combater a inflação através de planos de estabilização, que deveriam ser implementados rapidamente. O argumento dos parlamentares seguia a mesma linha da importância desse tipo de mecanismo nas democracias modernas e na adoção deles por vários países. A dúvida era como instituir um instrumento desses sem permitir excessos em seu uso.

Por fim, o modelo adotado no Brasil foi inspirado no modelo dos *provvedimenti provvisori com forza di legge*, do artigo 77 da Constituição italiana. Na Itália, a Constituição estabelece que:

“o governo não pode, sem delegação das Câmaras, elaborar decretos com valor de lei ordinária. Quando, em casos extraordinários de necessidade e urgência, o governo, por sua responsabilidade, tomar providências provisórias com força de lei, deverá, no mesmo dia, submetê-las para efeitos de conversão às Câmaras, as quais são imediatamente convocadas, mesmo se dissolvidas, e reúnem-se dentro de cinco dias. A eficácia dos decretos cessa retroativamente caso não sejam convertidos em lei nos sessenta dias posteriores à sua publicação. As Câmaras, todavia, podem regular por lei as relações jurídicas decorrentes dos decretos não convertidos” (Pessanha, 1997:59)

Desde que instituídas constitucionalmente, o Poder Executivo tem recorrido às medidas provisórias para tratar dos mais variados assuntos, até direitos de pesca no rio Amazonas foram regulados por medidas provisórias (Amorim Neto, 2004:130). A questão da relevância e urgência determinadas pela Constituição passa, portanto, a ser um critério subjetivo de julgamento do Executivo, e a capacidade de reedição quase que ilimitada levou ao que Amorim Neto e Tafner (1999) definiram como a excepcionalidade legislativa no Brasil, visto que as MPs passaram a ser um instituto legal amplamente utilizado pelos governos desde a promulgação da Constituição em 1988. Os autores constataram que, entre 1988 a 1998, das 2.783 medidas provisórias editadas, 2.321 foram reeditadas, ou seja, 83%

delas. A reedição, portanto, foi a forma predominante adotada pelo Executivo na consecução de sua agenda legislativa, principalmente no governo FHC (*idem*, p.8).

Em 2001, o governo aprovou a emenda constitucional n.32 que regulamentou a utilização das medidas provisórias, com o principal objetivo de conter o excesso de reedições a que o poder Executivo estava recorrendo. Segundo dados de Figueiredo e Limongi (2003), até setembro de 2001, quando passou a vigorar a emenda constitucional n. 32, o Executivo brasileiro editou 6.109 medidas provisórias, o equivalente a quase 40 por mês. Sendo que estes valores consideram tanto as originais quanto todas as reedições. Se forem contabilizadas somente as medidas originais, o número cai para 623, mas de qualquer forma é difícil sustentar que durante este período houvesse tantos casos de “relevância e urgência” que justificassem a utilização de MPs.

A partir da promulgação da emenda constitucional ficou estabelecido que se a medida provisória não for apreciada em até sessenta dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando as demais deliberações legislativas ‘trancadas’ até que se ultime a votação da medida. A medida poderá ser prorrogada por uma única vez por igual período, sessenta dias, caso não tenha sido encerrada a sua votação nas duas Casas do Congresso Nacional (CF).

A emenda n. 32 se ateve principalmente na questão do prazo, que inicialmente era de 30 dias (sendo que a maioria das medidas provisórias foram reeditadas diversas vezes) e passou a ser de sessenta dias prorrogáveis por igual período uma única vez, essa ação visava basicamente minimizar a utilização desse instrumento pelo Executivo, mas a realidade mostrou-se bem diferente. A nova regra, ao invés de inibir, produziu um número maior de emissões tanto no final do governo Fernando Henrique como nos dois primeiros anos do governo Lula. Ao mesmo tempo, fato de certa forma raro sob a antiga regra, foram rejeitadas 14 MPs no governo FHC e, até agora, 3 no governo Lula (em 2004). Em suma, a eliminação da possibilidade de reedição, assim como a obrigatoriedade da manifestação do plenário trazem a tona a possibilidade de conflito aberto e público (Santos, Vilarouca e Mantovani 2007).

As medidas provisórias foram amplamente utilizadas no Brasil no que diz respeito às questões econômicas, como por exemplo, na implementação do Plano Verão, Plano

Collor, e Plano Real, e também para agir em momentos de crise, como aconteceu na crise do México, crise asiática, e moratória de Minas Gerais. Numa classificação das MPs editadas pelo Executivo, Amorim Neto e Tafner (1999:9) constatam que as matérias econômicas respondem, em médias por 54% do total de medidas, posteriormente tem-se as matérias administrativas com 26% e as demais, com 20% do total. Mas nem sempre o tema tratado parecia ser urgente. Figueiredo e Limongi (2003:268) dão exemplos de medidas utilizadas em assuntos banais, como por exemplo, quando o presidente Collor utilizou uma MP para comprar um veículo oficial para seu vice-presidente Itamar Franco; ou quando Collor editou uma MP para incluir os nomes do marechal Deodoro da Fonseca e de Tiradentes nos livros dos heróis nacionais; ou ainda Itamar Franco, já na presidência, editou MP obrigando a iodação do sal destinado ao consumo humano. Esses exemplos parecem suficientemente claros de que o princípio da “relevância e urgência” para se utilizar uma medida provisória não era considerado, ou estava sendo relativizado segundo os interesses do momento.

O que fica claro é que este é um fortíssimo instrumento nas mãos do Executivo, e acabou se tornando um dos principais meios pelo qual este poder legisla. Mas, ao mesmo tempo e mais uma vez, não se pode falar somente em unilateralidade de ação do Executivo, pois cabe ao Legislativo a aprovação efetiva da medida, sem a qual ela perde a validade. O maior problema é que a medida provisória entra em vigor no momento de sua publicação, alterando o *status quo* antes do posicionamento do Legislativo, o que pode ser um fator importante no sentido de induzir o parlamentar a apoiar a proposta do Executivo, já que esta surtiu efeito no momento da publicação e muitos não querem arcar com o custo de retornar ao *status quo* anterior.

Um dos poderes que os parlamentares detêm em relação à medida provisória é a possibilidade de introduzir emendas, podendo, portanto, alterá-la ou modificá-la segundo as preferências do Legislativo. Em relação à rejeição, apesar de poucas terem sido rejeitadas²¹, o Congresso, quando em maioria, tem a possibilidade de enfrentar este instrumento do Executivo e derrotá-lo. Portanto, por mais poderoso que seja este instrumento nas mãos do

²¹ Ao longo destes anos somente uma MP teve sua admissibilidade negada e as rejeições, até setembro de 2001, foram para somente 17 medidas. (Figueiredo e Limongi, 2003:270)

Executivo não lhe é possível passar por cima do Legislativo se este não estiver disposto a cooperar, sem o apoio ou consentimento deste poder o Executivo não consegue agir.

Como foi visto no início do capítulo, alguns estudiosos da teoria da delegação de poderes argumentam que muitas vezes o Legislativo concede poder de ação ao Executivo estrategicamente, visando uma atitude mais eficiente em relação a determinadas políticas ou para se abster do custo de implementá-la. O raciocínio para o uso das medidas provisórias no Brasil pode ser o mesmo. Nem sempre a utilização de decretos significa usurpação de poderes por parte do Executivo, muitas vezes trata-se de preferência do Legislativo por esses mecanismos.

No quadro abaixo temos as informações das medidas provisórias editadas por governo, a partir de Fernando Collor, até o primeiro mandato do presidente Lula.

Tabela 5: Medidas Provisórias Originais por Governo

	Fernando Collor			Itamar Franco			Fernando H. Cardoso			
	1990 mar./dez.	1991 jan./dez.	1992 jan./out.	1992 out./dez.	1993 jan./dez.	1994 jan./dez.	1995 jan./dez.	1996 jan./dez.	1997 jan./dez.	1998 jan./dez.
N	76	9	4	4	47	91	30	41	34	55
Média mensal	8	0,75	0,44	1,33	3,92	7,58	2,5	3,42	2,83	4,58
Total	89			142			160			
Média por governo	2,92			5,26			3,33			
	FHC II			FHC II - após PEC 32/2001		Lula – Sob regras da PEC 32/2001				
	1999 jan./dez.	2000 jan./dez.	2001 jan./set.	2001/2002 (15 meses)		2003 jan./dez.	2004 jan./dez.	2005 jan./dez.	2006 2 meses	
N	47	23	33	102		56	73	42	4	
Média mensal	3,92	1,92	3,67	6,8		4,7	6,1	3,5	x	
Total	103			102		175				
Média por governo	3,12			6,8		4,6				

Fonte: Presidência da República; (Santos, Vilarouca e Mantovani, 2007)

Como já ressaltado, a aprovação da Emenda Constitucional 32 visava basicamente, a redução na utilização de medidas provisórias, todavia, a análise da tabela não confirma esta intenção. O governo Lula, já sob as regras da PEC 32, teve uma média maior de

emissão de medidas provisórias que os governos anteriores. Mas o aumento na emissão pode ser verificado no final do segundo governo FHC, a partir de 2001. Portanto, logo após a aprovação da PEC a utilização de MPs cresceu significativamente. Se tomarmos como base os dois primeiros anos do mandato, o governo Lula, em média, emitiu muito mais MPs do que os governos anteriores. Os dados são mais impressionantes se levarmos em conta a especificidade dos anos de implantação dos planos de estabilização em 1990 e 1994, que empurraram as médias, dos governos Collor e Itamar, para cima. Neste sentido, os números absolutos nestes anos poderiam ser justificados da perspectiva da relevância e urgência. No entanto, uma análise cuidadosa da tabela nos revela que tal fato pode ter a ver mais com o novo tipo de regulamentação das MPs do que com o particular ocupante da presidência. Ou seja, ocorreu um maior número de emissões sob as regras da PEC N° 32, no final do mandato de FHC e início do governo Lula (Santos, Vilarouca e Mantovani, 2007).

Por fim, a principal conclusão a respeito da utilização das medidas provisórias é de que ela continua sendo um forte poder nas mãos do Executivo e este não se limita a casos de relevância e urgência para recorrer ao seu uso, tornando-o rotineiro.

2.4 O Poder Executivo na Argentina

Assim como no Brasil, na Argentina o Poder Executivo também é considerado forte, e veremos a partir deste momento quais são as suas possibilidades de ação. Comparativamente, o Executivo brasileiro possui mais instrumentos que o seu par argentino para interferir no andamento do processo Legislativo. O Executivo argentino, por exemplo, não conta com a capacidade de solicitar urgência para seus projetos de lei e também não possui monopólio sobre iniciativas, como o orçamento, por exemplo, podendo o parlamento também iniciar proposições nesta área, enquanto no Brasil, o Executivo pode solicitar urgência e detém o monopólio sobre as leis orçamentárias (Anastásia, Melo e Santos, 2004).

Segundo Rojo (1998:94) os redatores da Constituição pretendiam um Executivo forte e para isso investiram seu titular de uma ampla gama de competências a fim de que

pudesse cumprir sua função de uma maneira autônoma. Uma dessas competências é a possibilidade de vetar uma lei total ou parcialmente, sendo necessário o apoio de 2/3 do Congresso para a derrubada do veto, enquanto no Brasil é necessário a maioria absoluta da Câmara e do Senado em sessão conjunta. Outra prerrogativa extremamente importante do presidente argentino é a capacidade de emitir decretos constitucionais, os chamados *Decretos de Necesidade e Urgência*, que na verdade só foram incorporados na Constituição na reforma de 1994, e dos quais trataremos de forma mais sistemática na seção seguinte.

O veto parcial também foi um dos instrumentos incorporados após a reforma de 1994, e sua análise permite compreender melhor a relação entre o Executivo e o Legislativo visto que a utilização deste instrumento sugere uma discordância entre Presidente e Congresso e uma tentativa clara do primeiro em não permitir modificações na política original pelo segundo. Pesquisando sobre os vetos presidenciais na Argentina, Ana Maria Mustapic (2000), observou que a maioria dos vetos utilizados foram os parciais, e comparativamente, Menem utilizou muito mais o poder de veto que seu antecessor Raúl Alfonsín. Por exemplo, dos 625 projetos de lei sancionados pelo Congresso entre julho de 1989 e dezembro de 1993, o Poder Executivo vetou de forma total 37 projetos e de forma parcial 41 (Rubio e Goretti, 1996:446). Os vetos parciais se dirigiram basicamente quando o Legislativo tentou modificar as leis de autoria do Executivo, e por não aceitar estas modificações o Executivo as vetou. Mustapic verificou que boa parte desta situação se deu justamente quando Menem planejava a implementação de seu programa de Reforma do Estado e as privatizações das principais empresas estatais, como a empresa de gás, de serviços elétricos, de petróleo, o sistema de aposentadorias entre outras. Outra constatação interessante é a de que grande parte dos vetos se dirigiu a modificações efetuadas pelos próprios integrantes do partido do governo, o PJ. Segundo Mustapic, o governo Menem teve muito mais trabalho em exercer o controle das ações de integrantes de seu próprio partido do que em controlar as iniciativas da oposição.

Para uma organização melhor, listamos abaixo as atribuições mais importantes que cabem exclusivamente ao Presidente argentino, segundo o artigo 99 da Constituição.

- Expedir as instruções e regulamentos necessários para a execução das leis cuidando de não alterar seu espírito com exceções regulamentarias;
- Nomear e exonerar ministros e embaixadores;
- Nomeia os magistrados da Corte Suprema e os demais juizes de tribunais federais com a concordância do Senado;
- Participa da formação das leis de acordo com a Constituição, cuidando da promulgação e publicação. O Poder Executivo não poderá em nenhum caso sob pena de nulidade absoluta, emitir disposições de caráter legislativo.
- Dispões da organização e distribuição das Forças Armadas segundo as necessidades da nação.
- Declara guerra e ordena represálias com a autorização e aprovação do Congresso.
- Decreta a intervenção federal a uma província ou a cidade de Buenos Aires, em caso de recesso do Congresso e deve convocá-lo simultaneamente para seu tratamento.

Em relação a essas atribuições podemos afirmar que o Executivo brasileiro tem uma capacidade de ação mais autônoma se comparado ao argentino, porém isso não significa que o presidente argentino não seja forte e capaz de concentrar poderes em suas mãos. Muitas vezes a força do presidente não está pautada em regras constitucionais, mas em aspectos característicos do país. Basicamente, nos referimos ao personalismo da vida política na Argentina tão comentado por diversos autores (Rojo 1998, Mustapic 2002, Llanos 1998, Margueritis 1999). Segundo Rojo (1998:34), esse personalismo está nos dirigentes políticos definidos como ‘carismáticos’ e que não personificam valores comunitários, mas desempenham o papel de intermediários entre o mundo do poder e o povo. Assim, os argentinos e mais especificamente, as camadas mais populares, principalmente diante do fechamento do sistema político, recorreram a líderes populistas que prometeram quebrar a hegemonia dos setores identificados com a oligarquia.

Um bom exemplo desse personalismo a que líderes carismáticos recorrem na Argentina, se deu em 1993, quando Menem decidiu empenhar-se nas eleições para formar uma Convenção Constituinte - para fazer reformas na Constituição Argentina, onde estava

incluída a proposta de reeleição presidencial – e para isso era necessário o apoio de uma maioria qualificada de 2/3 do Congresso. A UCR, principal partido de oposição, não demonstrava interesse em cooperar com as reformas e contava com número de parlamentares suficiente para impedir o governo de alcançar a maioria qualificada. Uma negociação com a oposição, portanto, não parecia possível naquele momento. Entretanto o presidente Menem estava decidido a seguir adiante e resolveu apelar para uma retórica populista, colocando publicamente em evidência sua determinação de organizar um plebiscito sobre a necessidade da reforma, estabelecendo inclusive a data para o mesmo. Essa jogada colocou os membros do partido radical diante de um impasse, primeiro porque as pesquisas de opinião identificavam a vontade popular de que o presidente pudesse se candidatar novamente, e segundo porque poderia significar mais uma derrota para a UCR, em meio a um difícil período pelo qual estavam passando²² (Palermo, 1997).

Diante dessa situação, o ex-presidente, Raúl Alfonsín, sentindo-se intimidado acabou aceitando negociar com Menem e assinou um pacto, em novembro de 1993, que ficou conhecido como *Pacto de Olivos*, pelo qual além de concordar em formar uma constituinte, delinear os principais aspectos da reforma²³, em que radicais e peronistas deveriam votar em bloco. Através da estratégia de recorrer à população, num momento em que sua aceitação estava alta, Menem conseguiu forçar o bloco de oposição a apoiar as reformas de seu interesse.

Este caso possibilitou potencializar as atribuições do Poder Executivo, em parte pela concordância em regulamentar a utilização dos decretos de necessidade e urgência e em parte devido ao descrédito da sociedade em relação à oposição que era responsabilizada pela crise econômica no país herdada do governo anterior. Por se encontrarem numa situação de emergência, a população estava tolerante em relação às medidas discricionárias adotadas pelo Executivo, pois viam na emergência econômica a justificativa desta forma de ação²⁴.

²² Vale lembrar que a brusca saída do ex-presidente Alfonsín ainda estava muito clara na memória do partido, e enfrentavam uma fase de reorganização interna.

²³ Os principais aspectos da reforma definidos pelo Pacto de Olivos foram: a redução do mandato presidencial de seis para quatro anos; a possibilidade de uma única reeleição para presidente e inserir o sistema de segundo turno; e a regulamentação da faculdade presidencial de ditar decretos de necessidade e urgência.

²⁴ É o caso do extenso uso dos Decretos de Necessidade e Urgência que veremos adiante.

O acordo fechado com a oposição também permitiu a Menem ampliar sua capacidade de ação, que incluía a delegação de faculdades legislativas pelo Congresso que lhe permitiu iniciar as políticas de privatização e as reformas do setor público. Apesar de toda prerrogativa de ação, alguns estudos contestam a capacidade do Executivo em manter este estilo decisionista de governar e apontam evidências valorizando a dimensão temporal, o que significaria que a concentração decisória foi produto de um contexto de crise, de hiperinflação principalmente, mas com o passar do tempo o parlamento limitou a intenção do Executivo de mantê-lo alheio ao processo decisório (Gerchunoff e Torre, 1996; Palermo, 1996). As relações entre os dois poderes e a maior ou menor participação do Legislativo no processo também variou conforme o tema em questão, demonstrando que o assunto pode despertar maior ou menor interesse dos legisladores, gerando clivagens no interior do Congresso, configurando determinada modalidade de ação.

Para completar a análise dos poderes do Executivo na Argentina, passamos para a investigação do uso dos Decretos de Necessidade e Urgência, que no primeiro momento, não estavam regulamentados constitucionalmente.

2.4.1 Os Decretos de Necessidade e Urgência

“Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá (el presidente) dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros”. (art.99 Constitución de la Nación Argentina)

O trecho acima da Constituição da Argentina foi introduzido na Reforma Constitucional de 1994. O parágrafo em destaque é uma continuação do terceiro item do art. 99 que dispõe sobre as atribuições do Poder Executivo. Esse item se inicia da seguinte forma: *“o Presidente da Nação participa da formação das leis de acordo com a Constituição, as promulga e faz publicar. O Poder Executivo não poderá em nenhum caso sob pena de nulidade absoluta e insanável, emitir disposições de caráter legislativo”*. À

continuação segue o trecho em destaque estabelecendo a possibilidade de usar decretos de necessidade e urgência.

Antes da reforma de 1994, realizada pelo presidente Carlos Menem, a utilização de decretos pelo Executivo não estava prevista na Carta, mas também não se tratava de algo novo, pois entre 1853 e julho de 1989 aproximadamente 35 decretos foram editados (Rubio e Goretti, 1996). Após a democratização, durante a presidência de Raúl Alfonsín iniciou-se uma prática mais regular dos decretos, e em 1990 a Corte Suprema reconheceu os decretos de necessidade e urgência como instrumentos de legislação constitucionalmente válidos. Mas foi a partir do governo Menem que seu uso se tornou cada vez mais corriqueiro. Entre julho de 1989 e agosto de 1994 o presidente Menem editou 336 decretos de necessidade e urgência (*idem*, p.444). Daí deriva a necessidade de se analisar porque a faculdade de editar normas de conteúdo legislativo se tornou abusiva. A utilização dos decretos é uma das principais características responsáveis pela classificação do regime argentino como hiperpresidencialista.

Segundo a Constituição de 1853, o presidente podia editar três tipos de decretos: de execução (que regulamentava uma lei ditada pelo Congresso); autônomo (quando o Executivo regula por si uma matéria que lhe é reservada pela Constituição como faculdade privativa); e delegado (que regula matérias próprias do Congresso, em virtude de uma delegação de faculdades ordenadas pelo próprio Poder Legislativo). Logo, os decretos de necessidade e urgência não integravam o conjunto de faculdades presidenciais, sendo, portanto, inconstitucionais. Mas, independente disso, após a democratização os presidentes passaram a utilizar decretos de necessidade e urgência assumindo a possibilidade de legislar (Rubio e Goretti, 1996:449; Balbín, 2004).

A Corte Suprema, ao reconhecer estes instrumentos estabeleceu duas condições para a utilização destes decretos: 1) a existência de um sério perigo social que fizesse necessário adotar medidas rápidas; 2) e que o Congresso não adotaria medidas diferentes ao decreto nos temas relacionados à política econômica em questão. A simples inação do Congresso era, para a Corte Suprema, prova suficiente do consentimento legislativo (Negretto, 2002:395). Entretanto, assim como no Brasil em que as medidas provisórias só deveriam ser usadas em caso de relevância e urgência, na Argentina cabia ao presidente a avaliação da necessidade e do perigo social para recorrer ao uso de um decreto, e isso possibilitou ao

Executivo uma grande margem de ação. Na maioria dos casos pode-se questionar o caráter de urgência, o que pode demonstrar mais uma vontade do Executivo em governar unilateralmente e não se submeter ao processo legislativo ordinário, do que necessidade real de utilizar este instrumento.

Balbín (2004:81) argumenta que na reforma de 1994 poderia ter-se introduzido a proibição expressa da delegação de competências legislativas e a possibilidade do presidente editar decretos de necessidade e urgência. Entretanto, o autor ressalta que deve reconhecer, em função da experiência institucional própria e de terceiros, que estas faculdades são necessárias, ao menos em casos excepcionais, em razão da complexidade técnica e urgência de certas questões e da existência de circunstâncias extraordinárias e graves que requerem soluções imediatas de conteúdo legislativo. Além disso, a delegação é um meio de especialização e racionalização da decisão política, e por isso, não é conveniente negar em caráter absoluto a atribuição de competências legislativas ao presidente.

Alguns especialistas argumentam que presidentes cujo apoio parlamentar é minoritário estariam mais propensos a recorrer a poderes de decreto (Shugart e Carey, 1998), no entanto, o argumento não vale para o caso argentino, onde o presidente Menem contava com maioria absoluta no Senado, e seu partido era o maior da Câmara, quase alcançando a maioria, além de contar com o apoio da maioria dos governadores. Mesmo com uma boa base de apoio o uso de decretos foi freqüente, provavelmente por todas as vantagens que ele apresenta, pois mesmo que o Legislativo consiga reunir a maioria de 2/3 para revogá-lo, o decreto já produziu situações irreversíveis, visto que vigorou como lei por um tempo, aumentando os custos de se posicionar contrariamente a esta medida. Outro argumento é o de que mesmo sendo o partido do presidente Menem quase majoritário na Câmara, este agiu como obstáculo a uma série de reformas propostas pelo presidente e por isso a utilização dos decretos teria sido alta, pois Menem teve de driblar seu próprio partido em diversos momentos.

Segundo a Constituição Argentina depois de emitido um decreto o Chefe de Gabinete dos ministros deveria pessoalmente, e dentro de dez dias, submeter a medida à consideração da Comissão Bicameral Permanente, cuja composição deveria respeitar a proporção das representações políticas de cada Câmara. Esta Comissão teria um prazo de

dez dias para levar seu despacho para o plenário de cada Câmara, onde deveria ser considerado imediatamente (Constituição Argentina, Cap. Terceiro, Artigo 99). Mas na prática, esta comissão bicameral não chegou a ser criada e o uso dos decretos seguiu normalmente. Uma das maiores restrições impostas pela reforma de 1994 é quanto a impossibilidade de editar decretos sobre temas orçamentários, penais, eleitorais ou vinculados ao regime dos partidos políticos.

A Constituição Nacional também determina que somente o Congresso tem a capacidade de criar impostos e que todas as iniciativas de lei relativas ao tema deve ingressar pela Câmara dos Deputados. Mesmo com esta especificação clara, o Poder Executivo, através de decretos de necessidade e urgência criou uma série de impostos, tais como o imposto sobre os ativos financeiros (decreto 560/89), o imposto sobre os combustíveis líquidos (decreto 2733/90), e o imposto à exibição de filmes por qualquer meio (decreto 2736/91). (Rubio e Goretti, 1996).

Em relação especificamente ao governo Carlos Menem, pode-se verificar uma forte concentração de poderes decisórios nas mãos do Executivo. Alguns especialistas sugerem uma delegação de poderes por parte do Congresso que no caso do governo Menem ficou popularmente conhecido por “*el decretazo*”, ou o governo por meio de decretos (Rubio e Goretti, 1996). Essa expressão se tornou comum devido a frequência com que o presidente passou a recorrer aos decretos de necessidade e urgência para legislar.

O uso dos decretos foi intensificado durante o governo Menem deliberando inclusive sobre questões próprias do Congresso. O Executivo passou a apresentar uma série de projetos de lei e utilizava a pressão da opinião pública para que a sanção fosse rápida e sem modificações, ameaçando com o veto²⁵ caso fosse modificado e com a possibilidade de usar o DNU se o Congresso não aprovasse os projetos. O uso de decretos elevou a produção legislativa do Executivo: de uma média de 40 a 53,9% ainda sob o governo de Alfonsín para 59,1% no primeiro governo Menem e 54,3% no segundo mandato (Negretto, 2002:396).

O intenso uso dos decretos não significava aceitação plena por parte do Congresso. Rubio e Goretti (1996) argumentam que desde que o presidente Menem assumiu o poder a

²⁵ O veto só poderia ser derrubado por uma maioria qualificada de dois terços em cada uma das casas legislativas.

utilização dos decretos foi uma constante fonte de conflito com o Legislativo, oscilando em relação ao tema em debate. Também relativo ao uso abusivo dos decretos é fundamental mencionar uma medida tomada pelo presidente Menem e que ampliou ainda mais sua possibilidade de recorrer a estes instrumentos. Trata-se da manobra estratégica do presidente em aumentar o número de membros da Corte Suprema de cinco para nove, dos quais deste total, seis foram indicados pelo presidente com a concordância do Senado²⁶. Toda essa manobra objetivava garantir o respaldo judicial a sua política, já que, antes da reforma de 1994, a principal crítica ao uso dos decretos era de que eram inconstitucionais.

A partir deste momento, a situação para o presidente se tornou mais fácil: seu partido, o Partido Justicialista, controlava as principais instituições como as casas legislativas, a Corte Suprema de Justiça, o Ministério Público e a maioria dos governos estaduais. E a aprovação da Lei de Emergência²⁷ fortaleceu a atuação do Executivo, pois por meio dela o poder Legislativo delegava uma série de faculdades ao Executivo em intervir abertamente no processo econômico, no controle do gasto público e na privatização de empresas do Estado. Na tabela abaixo temos os dados da emissão de decretos pelo governo Menem em seus dois mandatos presidenciais.

Tabela 6: Governo Menem, 1989-1999 (8/7/89 - 9/12/99)
Decretos de Necessidade e Urgência por anos

Anos	DNUs		Total (N)	Total (%)
	Reconhecidos	Não Reconhecidos		
1989	18 (6,5%)	12 (4,5%)	30	5,5
1990	32 (11,6%)	31 (11,5%)	63	11,56
1991	59 (21,4%)	26 (9,7%)	85	15,6
1992	36 (13,0%)	33 (12,3%)	69	12,66
1993	15 (5,4%)	47 (17,5%)	62	11,38
1994	7 (2,5%)	28 (10,4%)	35	6,42
1995	7 (2,5%)	30 (11,2%)	37	6,79
1996	11 (4,0%)	25 (9,3%)	36	6,61
1997	26 (9,4%)	11 (4,1%)	37	6,79
1998	24 (8,7%)	11 (4,1%)	35	6,42
1999	41 (14,9%)	15 (5,4%)	56	10,27

²⁶ Essa ampliação da Corte Suprema não foi assim tão simples. No primeiro momento Menem tentou que alguns ministros renunciassem, e ao não conseguir enviou ao Senado o projeto de lei ampliando o número de membros de cinco para nove. A Corte respondia rebatendo os argumentos do Executivo. Porém, o Senado acabou aprovando a lei de ampliação. Com a sanção da lei dois ministros acabaram renunciando o que permitiu o presidente designar seis membros. (Rubio e Goretti, 1996:447)

²⁷ Trataremos detalhadamente da Lei de Emergência no próximo capítulo.

Total	276 (100%)	269 (100%)	545	100
-------	------------	------------	-----	-----

Fonte: Bavastro (2001)

A primeira consideração relevante a ser feita a respeito da tabela é quanto as colunas: ‘reconhecidos’ e ‘não reconhecidos’. Esta classificação se deve ao fato de que o próprio Poder Executivo argentino não reconhecia quase a metade dos decretos como sendo Decretos de Necessidade e Urgência. Do total de 545 decretos emitidos, em 276 (ou 50,6%) o Poder Executivo mencionava o caráter de necessidade e urgência da norma; e em 269 (ou 49,3%) dos decretos o Executivo não mencionava este caráter, mas sem dúvida alguma se tratava de um DNU. Do ponto de vista numérico, temos momentos em que a maioria dos decretos emitidos foi reconhecido, como nos anos de 1991, 97, 98 e 99; já nos anos de 93, 94, 95 e 96 mais da metade dos decretos não foram reconhecidos, e para os anos de 89, 90 e 92 a taxa entre os reconhecidos e não reconhecidos foi equilibrada.

Em relação à emissão, podemos verificar que o auge da produção de decretos se deu nos anos de 1991, 1992 e 1993. Os números totais de emissão de decretos inicialmente são bem altos, e para isso é relevante lembrar que o ano de 1989 está sendo contado somente a partir de julho, pois foi quando o presidente Menem assumiu a presidência, portanto, não se deve subestimar o total de 30 decretos emitidos neste ano. Esta alta produção segue até o ano de 1993. Em 1994, ano da reforma constitucional, a emissão de decretos cai pela metade e a exceção fica para o ano de 1999 em que foram emitidos 56 decretos.

Segundo Rubio e Goretti (1996), a grande maioria dos decretos se referiam a impostos, taxas, questões tributárias e de política fiscal. Em segundo lugar estavam os decretos cujos temas tratavam de política salarial, remunerações e pensões; em terceiro lugar estavam os decretos cujos temas tratavam da estrutura, organização e funcionamento do serviço público e reestruturação de empresas do Estado. Ressaltamos somente as três áreas principais por serem os responsáveis pela maior quantidade de emissão de decretos, entretanto, os autores identificaram 16 grupos de temas e fizeram uma classificação criteriosa deles²⁸. A quantidade de decretos relacionados a impostos e salários se explica basicamente pelo contexto de alta inflação no início do governo Menem - que deteriorou os salários – estimulando a intervenção governamental.

²⁸ Para mais informações sobre os temas em que os decretos foram classificados ver Rubio e Goretti, 1996:453.

Por fim, um dado específico na emissão de decretos na Argentina que se diferencia bastante das medidas provisórias no Brasil, é o fato de que alguns decretos abarcaram uma ampla gama de temas, afetando por modificação, suspensão ou derrogação uma grande quantidade de leis, enquanto no Brasil, cada medida provisória deveria tratar de um único tema especificamente. Essa possibilidade de um único decreto incorporar uma vasta gama de temas rendeu-lhes o nome de ‘decretos ônibus’, ou também ‘mega-decretos’²⁹.

2.5 Relação entre Executivo e Legislativo no Brasil e Argentina

Até aqui analisamos a relação entre o Poder Executivo e o Legislativo no Brasil e na Argentina separadamente. O objetivo desta seção é fazer uma análise comparada mais sistemática dos principais poderes nas mãos do Executivo para atuar no processo legislativo, destacando a discussão presente em ambos países sobre a concentração decisória nas mãos do Executivo, principalmente através do uso de poderes de decreto.

Assim que Brasil e Argentina democratizaram suas instituições políticas e neste novo arranjo institucional o uso de decretos se sobrepôs à maneira ordinária de legislar, diversos especialistas argumentaram que esta forma unilateral de tomar decisões comprometeria a consolidação democrática (Mainwaring, 1993). A distribuição assimétrica de poder em prol do presidente fomentou diversas discussões a respeito das relações Executivo e Legislativo e qual seria a real capacidade do presidente em influenciar e determinar os trabalhos legislativos.

Na maioria das vezes a utilização intensa de decretos foi justificada pelo contexto de grave crise econômica, segundo o qual era de vital importância a capacidade de um governante de tomar medidas rápidas e eficientes, pois a situação não permitiria enfrentar a morosidade de um trâmite legislativo ordinário. A sobrevivência das sociedades no capitalismo moderno parecia estar associada à existência de um Estado eficiente e dotado de direção política forte. Essa capacidade de ação rápida foi uma das preocupações que motivaram os constituintes brasileiros a adotarem a medida provisória na Carta de 1988, e também foi esta a justificativa utilizada pelos governantes argentinos para, no primeiro momento buscar o reconhecimento dos decretos pela Suprema Corte e, posteriormente,

²⁹ Rubio e Goretti apresentam alguns desses decretos considerados ‘mega-decretos’. O primeiro desse tipo, o decreto 435/90 continha setenta artigos e abarcava mais de trinta temas (1996 p.460).

incorporá-los de fato na Reforma de 1994. Entretanto, uma análise mais rigorosa dos países em questão demonstra que o quesito da urgência foi muitas vezes relativizado, levando os governantes a utilizarem este instrumento freqüentemente, sendo o próprio Executivo que interpreta e decide sobre a urgência.

Uma característica muito peculiar do decreto e que representa uma imensa vantagem ao Executivo em utilizá-lo é o fato de passar a valer imediatamente após a promulgação, modificando, portanto, o *status quo* sem que se tenha produzido uma discussão anterior entre os grupos políticos envolvidos sobre o tema. Mesmo que posteriormente o Congresso tenha que se manifestar sobre o decreto, aprovando ou revogando, ele já surtiu efeito por um tempo e voltar atrás pode significar um custo alto para os parlamentares. Esta é a situação atípica gerada pelos decretos, e que podem produzir toda a sorte de conflitos, pois a decisão se divide em aceitá-los ou negá-los, arcando com os efeitos já produzidos anteriormente (Figueiredo e Limongi, 1999; Negretto, 2002). Essa característica faz do decreto um instrumento muito poderoso, visto que fixa a agenda legislativa privando os legisladores da oportunidade de avaliar as conseqüências que uma mudança poderia produzir antes que ela seja produzida. No caso do Brasil a atitude do Congresso em relação às medidas provisórias é, na maioria das vezes, de aprová-las; enquanto na Argentina o Congresso prefere simplesmente não apreciar os decretos do presidente, o que significa uma aprovação tácita – a simples ausência de oposição em uma das casas é suficiente para fazer com que os decretos permaneçam como lei no futuro (Negretto, 2002).

O Executivo lança um decreto e o Legislativo se vê diante das dificuldades que podem se impor em rechaçar uma decisão deste tipo, como no caso de políticas econômicas ou planos de estabilização, que são os temas de maior utilização de decretos nos dois países. Momentos em que a própria oposição preferiu cooperar ao invés de arcar com os custos de se opor a determinada política. Tendo a maioria dos decretos incidido sobre a área econômica, podemos nos remeter a um dos principais argumentos da teoria da delegação vista no início do capítulo: de que parlamentares muitas vezes preferem que o Executivo legisle sobre temas específicos por não contar com informações e conhecimentos suficientes ou pelo desejo de não se associarem diretamente a uma política complexa que

gera custos para determinados setores, portanto, não se trata de usurpação de poderes e sim de delegação estratégica.

O exemplo do uso intenso deste instrumento tanto no Brasil quanto na Argentina demonstra que não se pode utilizar no primeiro momento, o argumento de que governos divididos, por não contarem com muito apoio parlamentar, recorrem mais ao uso de decretos do que governos unificados. O presidente Menem contava com maioria absoluta no Senado e quase maioria na Câmara e mesmo assim serviu-se dos decretos continuamente. O mesmo raciocínio vale para o governo FHC no Brasil, apesar de seu partido não ser majoritário nem na Câmara nem no Senado, o presidente articulou uma base de apoio parlamentar relativamente estável e isso não o limitou na utilização de medidas provisórias. Nos dois casos, parece não haver espaço para o argumento de marginalização do Legislativo no processo político, sendo útil considerar a argumentação de Figueiredo e Limongi de que a separação de poderes não implica necessariamente em divergências de interesses e objetivos entre os poderes Legislativo e Executivo.

As investigações de Negretto (2002) demonstram que os presidentes argentinos obtiveram maior sucesso em implementar legislação por decreto sem que estes sofressem modificações pelo Legislativo, ou seja, respeitando as preferências iniciais do presidente. Segundo o autor, isso pode ser explicado devido a regra de aprovação tácita – em que a não manifestação dos parlamentares significa consentimento, enquanto no Brasil os parlamentares são obrigados a se manifestar em relação às medidas provisórias.

A relação entre os dois poderes, no que se refere à emissão de decretos no governo Menem é especialmente interessante. Em primeiro lugar porque inicialmente a Constituição não permitia de forma alguma o uso de decretos, e mesmo assim eles foram amplamente utilizados. Compreender como um instrumento deste tipo foi aceito e utilizado por um espaço de tempo tão longo não é tarefa simples. Em segundo lugar haviam acordado que os decretos deveriam ser remetidos ao Congresso para se tornarem válidos, entretanto, isso não se tornou uma prática comum. Já não era mais relevante esta formalidade, visto que acabou sendo substituída pela ‘intenção de submeter ao Congresso’.

“A critério do Executivo, bastava, portanto, incluir uma norma que ordenava a comunicação ao Congresso para satisfazer a condição de validade do decreto. A

fórmula ‘dar-se conta ao Congresso’ apareceu na maioria dos decretos, mas não em todos.” (Rubio e Goretti, 1996:455)

A afirmação dos autores demonstra que ocorreram momentos em que o Executivo não teve nem a ‘intenção’ de informar o Congresso sobre o decreto. O Congresso, por sua vez, não se manifestou em relação aos decretos em 91% dos casos. Cerca de 8% dos decretos foram ratificados, e 1% foi derogado. Em dois casos o Executivo aceitou a derrogação dos decretos, mas em outros dois utilizou o veto parcial para impedi-la (Rubio e Goretti, 1996).

No que se refere à produção legislativa a comparação entre os dois países mostra uma diferença muito grande. Por um lado temos o Poder Executivo no Brasil como o responsável por 86% das leis sancionadas (Figueiredo e Limongi, 1999), enquanto na Argentina – por mais que o Executivo tenha incrementado suas capacidades legislativas – a comparação com a produção do Congresso é bem mais equilibrada. Abaixo apresentamos os dados referentes à produção legislativa na Argentina desde dezembro de 1983, que foi o ano de retorno das atividades democráticas, até fevereiro de 2007.

Tabela 7: Quantidade de leis sancionadas pelo Congreso de la Nación

Período	P. Executivo	Deputados	Senadores	Total
10/12/1983 a 28/02/2007	1431 (44,9%)	1093 (34,3%)	659 (20,7%)	3183 (100%)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da *Dirección de Información Parlamentaria*

Tabela 8: Quantidade de leis sancionadas por Poder na Argentina

P. Executivo	P. Legislativo	Total
1431 (44,9%)	1752 (55,%)	3183 (100%)

A produção legislativa apresentada nas tabelas acima demonstra o equilíbrio entre o Poder Executivo e Legislativo na Argentina. O Poder Executivo é o responsável por 44,9% das leis aprovadas no país, um número bem abaixo do verificado no Brasil. A Câmara e o Senado argentinos contabilizados juntos, respondem por 55% das leis aprovadas. Visto deste ângulo o Congresso argentino não ocupa uma posição subordinada no processo

legislativo, ele divide essa função quase que igualmente, superando um pouco, a produção com o Executivo.

Na tabela seguinte temos os dados de produção legislativa brasileira. O período se refere ao início do ano de 1988 até janeiro de 2007 que corresponde ao final da legislatura.

Tabela 9: Quantidade de leis sancionadas por Poder no Brasil

Período	P. Executivo	P. Legislativo	Total
1988 a 2006	2948 (83,2%)	594 (16,7%)	3540 (100%)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados cedidos por Argelina Cheibub Figueiredo

A análise da produção legislativa no Brasil comprova a preponderância do Executivo sobre o legislativo, principalmente no que se refere à formulação de leis. A diferença de atuação entre os dois poderes é significativamente alta, com o poder Executivo respondendo por 83% de todas as leis sancionadas no país e o Legislativo respondendo por somente 16%. Dessa disparidade entre a produção dos dois poderes é que se pode enfatizar a conclusão de Figueiredo e Limongi de que no Brasil é o Executivo que de fato legisla.

Nos dois casos já enfatizamos que o Poder Executivo é forte, mas vale insistir no fato de que nenhum presidente é capaz de levar adiante suas iniciativas sem uma base de apoio mínima no Congresso. Mesmo quando recorre aos poderes de decreto é necessário algum respaldo. O papel do Congresso não pode, portanto, ser ignorado, e ao mesmo tempo, o fortalecimento do Executivo não significou uma ameaça à estabilidade do regime democrático. Sendo assim, apesar do fortalecimento deste poder, sem algum tipo de apoio do parlamento o Executivo não conseguiria exercer suas atribuições legislativas. Pessanha (1997: 42) sublinha que apesar das evidências da influência do Executivo na produção legal os parlamentares têm desempenhado, nas democracias consolidadas, um papel efetivo nas tarefas de legislar e fiscalizar os atos do Executivo, sem se transformar em meras Câmaras homologatórias. Isso demonstra que a existência de um Executivo forte não significa a contrapartida de um Legislativo fraco. Mesmo com a perda de grande parte da iniciativa legal em relação ao Executivo, ao Legislativo cabe a deliberação conclusiva, tornando-o não apenas controlador, mas também coadjuvante no processo de governo. Vale ressaltar que também houve um fortalecimento do poder de fiscalização parlamentar e de outras instituições de controle externo.

Carey e Shugart (1998) consideram exagerada a interpretação de que Executivos que utilizam poderes de decreto estariam usurpando as atribuições do Legislativo. Os autores não estão de forma alguma defendendo o uso de decretos pelo Executivo, muito pelo contrário, sabem que há diversos casos em que o Executivo foi além de seus limites constitucionais e acabou marginalizando o Legislativo, entretanto, afirmam que há boas razões para esperar que alguns decretos possam ser atrativos para os legisladores como formas de tornar mais ágil a ação sobre políticas.

No que se refere a apoio parlamentar, o presidente Menem mesmo contando com uma presença maciça de seu partido em ambas as Câmaras, não contou com facilidades para aprovar suas propostas, e as dificuldades surgiram quase sempre na relação com seu próprio partido, devido a heterogeneidade interna deste. Muitas vezes, a tão falada alta disciplina dos partidos argentinos não se confirmou nos momentos de aprovação de propostas importantes para o governo. Uma comprovação dessa dificuldade de relação entre o presidente e seu partido pode ser vista através da análise dos vetos presidenciais. Estes foram mais utilizados pelo Governo Menem do que pelo governo Alfonsín, e revelam que o primeiro enfrentou mais divergências com o Congresso do que o segundo, visto que a grande maioria dos vetos se deu contra iniciativas de legisladores de seu partido, o PJ (Mustapic, 2000). Essa situação nos leva a crer que o partido foi muitas vezes, um problema maior do que a própria oposição. Mustapic argumenta que, tanto os vetos, quanto o uso abusivo de DNUs podem ser explicados pela intenção do presidente de driblar as resistências do Partido Justicialista na implementação de determinadas políticas devido ao estilo autocrático de governo do presidente.

Em relação à implementação de reformas estruturais, como as políticas de privatização que veremos detalhadamente nos capítulos seguintes, podemos adiantar que o contexto em que foram aprovadas foi bem diferente nos dois países. O Brasil teve um pouco mais de liberdade para definir os rumos e o conteúdo das políticas visto que o Plano Real já tinha surtido efeito e criado um ambiente economicamente mais estável. O contexto argentino ainda era de grave crise de hiperinflação cuja palavra de ordem era ação emergencial. Diversos analistas concordam que a situação de crise criou para Menem, inegavelmente, um espaço político de longo alcance (Romero, 2001; Palermo, 1997; Llanos, 1998). O temor pelo caos social e político possibilitou o reforço de seu mandato

presidencial permitindo, e inclusive recebendo apoio, pela tomada de decisão imediata e unilateral. Diferente de FHC, Menem não tinha margem de manobra para escolher políticas econômicas, mas pôde contar com um vasto espaço de atuação política. Para os dois presidentes, a questão do tempo exerceu influência fundamental. Enquanto Menem recorria sempre ao fator tempo para incitar o Congresso a agir rapidamente, devido ao contexto de grave crise; FHC pôde programar com mais calma e planejamento o conteúdo das reformas, principalmente pelo fato de que sua credibilidade estava bastante alta após o sucesso na estabilização da economia alcançado pelo Plano Real. Portanto, o fator tempo conjugado com o tema específico da reforma em questão serão os principais argumentos para explicar o resultado das reformas nos dois países. O modelo de organização das instituições é importante, principalmente no que se refere à preponderância do Executivo, mas sozinho não é suficiente para explicar os resultados do processo de decisão e por isso ressaltamos a importância do contexto em que elas foram implementadas.

2.6 Considerações Finais

A respeito da relação entre os poderes Executivo e Legislativo é relevante considerar que mesmo reconhecendo as diversas prerrogativas nas mãos do Executivo, não compartilhamos da premissa que supõe o Congresso alheio ao processo legislativo e usurpado em suas atribuições convencionais. É notável que quando ameaçado em seus interesses, o Congresso se dispõe a modificar seu comportamento aparentemente passível, podendo inclusive se tornar um obstáculo às ações do Executivo. Em geral, o que está em jogo é quem vai legislar sobre qual tema, e neste ponto, o assunto da política em si, exerce um papel fundamental. Em relação a isso, a análise das políticas de privatização nos capítulos seguintes, servirá para corroborar a idéia de que existem temas específicos em que o Congresso prefere delegar poderes de ação ao Executivo.

Não se trata, portanto, de abdicação pura e simples do Congresso ou usurpação de poderes, e sim, de uma preferência em passar para as mãos do Executivo a responsabilidade de ação sobre determinados temas, em geral, que exigem conhecimentos específicos e informações precisas. Paralelamente a esse comportamento do Congresso tem-se no Brasil e na Argentina Executivos fortes com grandes capacidades decisórias, facilitando e

inclusive possibilitando uma ação mais rápida e eficaz do que o processo legislativo ordinário permite. E quando se trata da implementação de políticas específicas, como o caso das reformas de mercado que veremos a seguir, os principais fatores determinantes da implementação ou não de reformas estão relacionados ao contexto no qual estão inseridas, isto é, a situação social e econômica do país e a capacidade de articular apoio e centralizar decisões do Executivo. Esses argumentos serão melhor explorados a partir dos dois capítulos seguintes em que analisamos especificamente como se deram as negociações para a aprovação das políticas de privatização na Argentina e depois no Brasil respectivamente.

Anexos do Capítulo

Quantidade de leis sancionadas pelo <i>Congreso de la Nación</i> Argentina			
Período	Poder Executivo	Deputados	Senadores
10/12/1983 30/04/84 ³⁰	21		
01/05/84 30/04/85	56	34	27
01/05/85 30/04/86	63	52	23
01/05/86 30/04/87	107	50	26
01/05/87 30/04/88	31	18	8
01/05/88 30/04/89	47	40	19
01/05/89 30/04/90	67	31	16
08/07/89 Carlos Menem assume a Presidência			
01/05/90 30/04/91	70	53	37
01/05/91 30/04/92	53	59	27
01/05/92 30/04/93	53	39	30
01/05/93 30/04/94	58	29	32
01/05/94 28/02/95	74	52	21
22/08/94 Reforma da Constituição Nacional			
01/03/95 29/02/96	74	50	43
08/07/95 Menem assume segundo mandato			
01/03/96 28/02/97	67	58	25
01/03/97 28/02/98	52	62	47
01/03/98 28/02/99	57	56	29
01/03/99 29/02/2000	68	62	29
01/03/2000 28/02/2001	82	49	31
01/03/2001 28/02/02	58	67	36
21/12/01 Federico Puerta assume presidência			
23/12/01 Adolfo Rodriguez Saá assume presidência			

³⁰ Este período começou no fim do ano devido a volta da democracia e retorno das atividades parlamentares.

30/12/01 Eduardo Camaño assume presidência			
01/01/02 Eduardo Duhalde assume presidência			
01/03/02 28/02/03	66	74	26
01/03/03 29/02/04	65	47	34
25/05/03 Néstor Kirchner Assume presidência			
01/03/04 28/02/05	55	51	36
01/03/05 28/02/06	22	26	17
01/03/06 28/02/07	65	34	40
Total	1431	1093	659

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da *Dirección de Información Parlamentaria*

Produção Legislativa por Origem e por Ano no Brasil

ANO	Executivo	Judiciário	Legislativo	Total
1988	20	14	17	51
1989	221	13	65	299
1990	159	11	23	193
1991	197	20	74	291
1992	180	19	39	238
1993	199	10	20	229
1994	102	6	11	119
1995	202	4	51	257
1996	153	1	23	177
1997	135	4	25	164
1998	139	4	17	160
1999	131	2	67	200
2000	191	4	38	233
2001	150	3	40	193
2002	189	8	13	210
2003	142	3	43	188
2004	232	5	15	252
2005	115	2	9	126
2006*	89	1	4	94
Total	2946	134	594	3674

* Até janeiro de 2007 que corresponde ao final da legislatura.

Fonte: Dados gentilmente cedidos por Argelina Cheibub Figueiredo

CAPÍTULO 3 – AS PRIVATIZAÇÕES NA ARGENTINA DURANTE O GOVERNO CARLOS MENEM

3.1 Introdução

No capítulo anterior, ao discutir os principais argumentos da teoria da delegação de poderes concluímos e ressaltamos que quando se trata de temas complexos, que exijam conhecimentos especializados, é comum o Congresso delegar a responsabilidade decisória para o Executivo. Do ponto de vista técnico, as políticas de privatização podem ser classificadas nesse grupo de temas complexos e por isso as possibilidades de delegação podem ser maiores. Já do ponto de vista político, elas geram clivagens ideológicas muito claras definindo grupos que podem se converter em grandes obstáculos na aprovação, visto que os parlamentares podem não se dispor a negociar.

Dessa forma, qualquer reforma que o Estado deseje implementar, seja mais ou menos substantiva, e independente do contexto de formulação, implica custos, pois dependerão do sucesso na negociação com os mais variados atores políticos. Em relação às privatizações na Argentina, tema central da análise deste capítulo, foi o Executivo o grande responsável por levar a cabo tal programa de reformas econômicas, e o contexto de crise possibilitou o surgimento de uma liderança governamental – Carlos Menem – em condições de definir tal curso de ação político-estatal (Palermo, 2004). No decorrer da análise, enfatizaremos o argumento de que esse momento particular pelo qual a Argentina passava, de grave crise sócio-econômica, possibilitou maior concentração de poderes nas mãos do Executivo e, conseqüentemente, a implementação rápida de reformas. O contexto de crise aguda é a grande explicação para a velocidade com que foram realizadas as privatizações e o alcance que elas tiveram. Foi a crise que possibilitou a imensa delegação de poderes ao presidente, situação que provavelmente não teria ocorrido num ambiente um pouco mais estável.

Para a realização de uma política como esta o poder do Estado se mede principalmente pela sua capacidade de mobilizar apoio e recursos que lhe permitam concretizar seus objetivos. Iazzetta (1997) ressalta que é fundamental reunir capacidades técnicas – funcionários dotados de competência e estabilidade numa estrutura

governamental eficaz; e capacidades de governo – amplas bases de sustentação, liderança e capacidade decisória para que seja viável a concretização de tal política.

A análise das políticas de privatização na Argentina assume um caráter muito particular devido a ambição do projeto de reformas do governo Menem e a velocidade com que o programa foi implementado – oitenta por cento das privatizações ocorreram entre 1990 e 1993. A passagem de quantia considerável do patrimônio público para a iniciativa privada em tão pouco tempo, não é comparável a nenhum outro país do mundo (Azpiazu, 2003; Palermo, 1995; Margheritis, 1999).

Em 1989 existiam na Argentina um total de 236 empresas de propriedade estatal: 70 empresas nacionais; 4 binacionais e 162 provinciais. Estas empresas cobriam uma ampla gama de atividades econômicas: exploração de recursos naturais (petróleo, gás, energia); serviços públicos (água, eletricidade, ferrovias, aerolíneas); infra-estrutura (rodovias, portos); indústrias (aço, plásticos, químicos, têxtil, alimentícias); e bancos (bancos comerciais de propriedade estatal). Estas empresas se encaixavam em três tipos básicos: 1) empresas monopólicas de serviços públicos (telecomunicações, transporte, eletricidade, gás, água e correio); 2) empresas que participavam em mercados competitivos (petroquímica, ferro, aço, rádio, TV, têxtil e baços), e 3) empresas de interesse estratégico (indústria de defesa). (Diaz, 2002:68).

Segundo Azpiazu (2005) a implementação tão veloz do programa converteu a Argentina em um exemplo pioneiro por sua adesão plena aos parâmetros neoliberais mais apreciados de privatização, desregulação, abertura e subordinação crescente do trabalho ao capital. Exemplo que foi apreciado e valorizado pelas instituições financeiras internacionais como o FMI e o Banco Mundial.

As privatizações se tornaram a prioridade do governo Menem e uma fonte crucial para adquirir recursos. Logo no início do governo, o Poder Executivo conseguiu concentrar diversos poderes em suas mãos enquanto deixava o Congresso praticamente alheio a todo o processo, mas no segundo mandato a situação mudou sensivelmente e o Congresso reagiu melhor às iniciativas do Executivo, recuperando a capacidade de modificar e inclusive barrar determinados projetos. Quando se trata da análise das relações entre o Presidente e o Congresso, as privatizações se tornam um excelente estudo de caso por ilustrar aspectos

importantes do funcionamento institucional diante de uma política em que o consenso era extremamente difícil.

A relevância do tema privatização está basicamente no fato de que esta política muda completamente as práticas econômicas estabelecidas e a concepção a respeito das funções tradicionais do Estado. O Estado ao participar ativamente da economia e exercer atividades em vários setores, é visto como o principal responsável pelo desenvolvimento de áreas econômicas e estratégicas. O Estado como o agente principal do desenvolvimento era uma visão comum, compartilhada tanto por partidos políticos, quanto pela sociedade em geral. E um programa de privatização tão radical alterou completamente o modelo econômico vigente e redefiniu o papel do Estado e da iniciativa privada.

O capítulo está organizado da seguinte forma: a primeira seção trata brevemente do governo Raúl Alfonsín no que diz respeito às políticas de privatização, o objetivo não é detalhar este governo e seu funcionamento e sim ressaltar que neste momento se ensaiou a implementação destas políticas, porém o projeto não foi adiante de forma significativa. A segunda seção, sobre o governo Carlos Menem trata da transição política entre os dois governos e começa a analisar as idéias a respeito da implementação das reformas estruturais. A partir daí todas as seções seguintes se referem ao governo Menem e suas iniciativas políticas, e como algumas destas iniciativas são muito importantes temos na terceira seção uma breve introdução que exemplifica esse fato e trata de cada norma jurídica separadamente. As normas fundamentais para a execução do programa de reformas de Menem são, a Lei de Reforma do Estado, a Lei de Emergência Econômica e a Lei de Convertibilidade. Cada uma dessas normas é tratada numa seção específica com toda a discussão relativa ao que diz respeito ao conteúdo legislativo relevante e às negociações em torno da aprovação. Na quarta seção priorizamos a análise da relação entre os poderes Executivo e Legislativo no que concerne especificamente aos projetos de privatização, e na quinta seção tecemos alguns comentários finais. Ao final do capítulo colocamos em anexo algumas tabelas com dados referentes às empresas privatizadas na Argentina e os mecanismos utilizados para implementar o processo.

3.2 O Governo Raúl Alfonsín (1983 - jun 1989)

A transferência de algumas empresas consideradas periféricas ao setor privado começou no último governo militar argentino, entretanto, neste período, o tema das privatizações ainda não era relevante. A questão será tratada de forma um pouco mais significativa durante o governo de Raúl Alfonsín, mas é importante lembrar que será no governo de Carlos Menem que esta discussão ocupará o cenário político principal.

A discussão a respeito das privatizações não fazia parte do programa de campanha eleitoral de Raúl Alfonsín e muito menos de seu programa de governo ao assumir o poder. Não havia nenhum interesse e nenhum plano de reestruturar o papel do Estado neste sentido, e as privatizações que acabaram ocorrendo neste governo foram simplesmente consequência do contexto de crise econômica não se cristalizando como um objetivo central. O governo Alfonsín estava muito mais empenhado e preocupado com o restabelecimento da democracia, dos direitos civis e políticos e da liberdade de imprensa e não estava em discussão abrir mão das funções produtivas do Estado, além de não contar com uma coalizão governante interessada em respaldar essa iniciativa. Entretanto, Alfonsín assumiu o governo num momento de grave crise econômica e a situação estava se tornando caótica: desemprego alto, baixos salários e uma crise de inflação altíssima e aparentemente descontrolada. Diante disso o presidente decidiu recorrer a uma equipe técnica para formular um plano de estabilização econômica: o Plano Austral que seria o primeiro de uma série de pacotes heterodoxos implementados na América Latina (Llanos, 1998; Margheritis, 1999).

Basicamente o plano visava conter a inflação mantendo altos os níveis de emprego e da atividade econômica. Salários e preços foram congelados e criaram uma nova moeda, o austral, indexando a economia. Juntamente com o plano, lançaram as primeiras idéias de privatizar algumas empresas sob o argumento de que era necessário tornar o mercado mais eficiente e obter fundos para as novas prioridades nacionais. Por quase um ano e meio o plano obteve êxito, principalmente no que se refere a queda da inflação e aumento da produção industrial, mas logo fracassou fazendo eclodir mais drasticamente o processo hiper-inflacionário afetando profundamente a atividade econômica e o emprego (Murillo, 1997; Margheritis, 1999).

Durante o período de vigência do plano a introdução do tema privatização foi tímida, visto que a própria UCR, partido do presidente, não apoiou a idéia no início, mas, posteriormente, voltou atrás e produziu um documento declarando apoio ao programa e enfatizando que o Estado não perderia o controle da economia, mas realocaria alguns recursos visando uma atuação mais eficiente. O problema era que o apoio da UCR não era homogêneo, muitos integrantes do partido não estavam convencidos a respeito do tema e isso impediu uma postura consensual no interior do partido. Já o PJ, principal partido de oposição, rejeitou veementemente toda e qualquer iniciativa de privatização.

Independente da postura do partido Alfonsín decidiu lançar um projeto para privatizar a Empresa Nacional de Telecomunicações (ENTEL) e as Aerolíneas Argentinas, além de cogitar a privatização das petroquímicas estatais. Mas, assim como a própria UCR não estava inteiramente convencida do programa, a sociedade, os militares, os sindicalistas e os demais integrantes do meio político também não estavam dispostos a apoiar as privatizações, e o Partido Justicialista, reagiu instantaneamente barrando o projeto no Congresso com argumentos estatistas e nacionalistas. Apesar de se configurar como um partido disperso, neste caso os peronistas conseguiram articular uma oposição contundente e homogênea, principalmente no Senado, casa em que detinham a maioria das cadeiras. Os argumentos clássicos em defesa do papel do Estado na economia podem ser representados pela fala de Eduardo Menem, irmão do futuro presidente Carlos Menem. Em discurso que acabou se tornando uma referência no debate sobre as privatizações, Eduardo Menem dizia:

“...aquí se está disponiendo del patrimonio nacional, se está afectando el poder de decisión de la Nación respecto de cuestiones fundamentales... aquí hay además un problema de soberanía. No se puede aceptar que el precio de mercado lo va a determinar el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Y además le pregunto al señor ministro: ¿en ese precio de mercado, cuál es el valor que tiene el precio de la soberanía? Yo le contesto que la soberanía nacional no tiene precio, no se vende, no se enajena ni se debe poner en peligro. ¿Porqué no se ha intentado previamente captar capitales argentinos antes de recurrir al extranjero? ¿Porqué no se ha propuesto algún sistema de autogestión para que los argentinos manejemos aquellos servicios públicos que se relacionan con la defensa nacional y el desarrollo del país antes de ir a buscar gente en el otro confín del mundo?... De lo que pueden estar seguros es de que el justicialismo no les ha puesto ni les pondrá (a las empresas públicas) jamás la bandera de remate, porque está en juego la soberanía del Estado”. (Diario de Sesiones del Senado, 27 e 28 de abril de 1988)

O objetivo de destacar este discurso de teor nacionalista está no fato de que logo no ano seguinte, já com Carlos Menem ocupando a presidência, o Partido Justicialista assume postura totalmente oposta a esta identificada durante o governo Alfonsín e exemplificada pelo discurso de Eduardo Menem, mas veremos melhor essa mudança de postura nas seções seguintes. O momento em que o governo Alfonsín decidiu privatizar essas duas grandes empresas também não foi propício, pois coincidiu com o período crítico do Plano Austral, em que o fracasso do plano já estava sendo anunciado, e a crise econômica acabou retornando com muito mais força. Tudo isso dificultou a articulação de uma base de apoio em prol das privatizações.

Devido a oposição de importantes forças políticas, como o Partido Justicialista e os sindicatos, o governo Alfonsín não foi capaz de levar adiante o projeto de privatizações, e ao mesmo tempo, não possuíam uma estratégia coerente que possibilitasse colocar esse projeto em prática. A UCR não detinha maioria legislativa e o apoio dos peronistas, que dominavam o Senado, era indispensável. O impasse decisório deste momento deixou claro para o governo que não é possível governar sozinho. O presidente Alfonsín enfrentou diversas dificuldades nas negociações com seu próprio partido, pois muitos políticos se opunham a estas idéias e os simpatizantes não se encorajaram em defendê-las abertamente. O conflito com o próprio partido também seria vivido por Carlos Menem, mais tarde, ao tentar convencer os peronistas a aceitar seu programa de reformas. A diferença é que Menem foi bem sucedido nessa questão, ao contrário de Alfonsín.

O ano de 1989 ficou marcado como o ano de um governo agonizante com a Argentina enfrentando a pior crise cambial e inflacionária de sua história³¹, e o governo sem forças econômicas, muito menos políticas, para agir diante da grave situação. O governo acabou conseguindo privatizar algumas empresas de forma gradual e limitada, mas nenhuma de porte relevante, a maioria delas eram casos de empresas que originariamente eram privadas e tinham sido absorvidas pelo Estado num determinado período e naquele momento retornavam às mãos da iniciativa privada. Durante o processo de privatização destas empresas o Legislativo não teve nenhuma participação, o que pode ser interpretado

³¹ Em fevereiro de 1989 o governo decidiu que o Banco Central não mais iria intervir no mercado de câmbio e liberou o dólar – que subiu de 17 para 25 austrais; em março cotava em 49; em abril em 80 e em maio a 240 austrais. Os índices de preços passaram de 9,5% de aumento para 80% mensais (Boron e Rey, 2004:126).

como um acordo tácito entre as distintas bancadas ou como fruto da pouca importância que se deu ao tema neste momento (Arango, 1990).

No que se refere às privatizações essa foi a participação do governo Alfonsín: uma tentativa inicial de privatizar grandes empresas (Entel e Aerolíneas Argentinas) que foram frustradas no Congresso pela oposição do PJ, e algumas privatizações posteriores irrelevantes que não modificaram nem a estrutura nem o alcance da intervenção do Estado na economia, além de não gerar um impacto significativo sobre as contas públicas. Diante da impossibilidade de um consenso e mais preocupado com o agravamento da crise econômica o governo privatizou empresas periféricas, mas apesar do alcance do programa ter sido pouco relevante já serviu para colocar o tema em debate. O contexto de caos econômico e social acabou debilitando totalmente as capacidades de iniciativa do governo, e conseqüentemente, de apoio político. Por fim, como veremos na seção seguinte, esgotadas as possibilidades de reação do governo diante da crise que assolava o país, a alternativa encontrada foi acordar com o presidente recém eleito, Carlos Menem, a transição antecipada de seu mandato presidencial.

3.3 O Governo Carlos Menem (jul 1989-1999)

Durante a campanha eleitoral Carlos Menem apresentou um discurso confuso, em que evitava definições programáticas e enfatizava o apelo popular ressaltando suas qualidades pessoais. Frequentemente utilizou *slogans* nacionalistas e populistas com o apoio da ala ortodoxa do peronismo e apelo às tradições históricas do movimento (Margheritis, 1999). Prometia mudar o destino das pessoas e melhorar suas condições de vida defendendo a ‘revolução produtiva’ e o ‘*salariozo*’, porém sem dar muitas explicações de como isso seria feito, mas claramente, as privatizações não faziam parte de sua plataforma eleitoral. Com discursos vagos e contraditórios acabou gerando incertezas em diversos setores sociais e econômicos sobre o que poderia acontecer caso assumisse o poder, contribuindo para o temor de uma indisciplina fiscal e mais inflação, além de carregar o peso de tudo o que significava o justicialismo³², visto que não representava para

³² A postura tradicional do Partido Justicialista se pautava na defesa de um Estado forte e atuante economicamente, portanto, muito diferente dos objetivos defendidos pelos setores econômicos e financeiros.

os homens do mundo dos negócios uma solução convincente para os problemas que assolavam o país.

Já seu oponente, o candidato da UCR Eduardo Angeloz, tinha um claro programa econômico e social de governo apoiado nos princípios do liberalismo, defendendo as privatizações que não haviam sido concretizadas no governo Alfonsín. No entanto, não conseguiu desvencilhar sua candidatura do governo de Alfonsín e, conseqüentemente, da imensa crise em que o país estava inserido, impossibilitando ao candidato gerar confiança suficiente do eleitorado e o resultado foi a vitória de Menem em 14 de maio de 1989 com 47,5% dos votos.

Como já mencionado, diante da pior crise de hiperinflação pela qual o país já havia passado, Alfonsín não dispunha mais de apoio político para arriscar tentativas de lidar com a situação, que em algumas províncias estava extremamente grave³³. Assim colocaram em prática uma estratégia de negociação e cooperação pela transição política visando assegurar a democracia e controlar a situação econômica, a idéia principal era antecipar a posse do presidente eleito Carlos Menem. Definiu-se a negociação e Menem assumiu o governo seis meses antes do previsto num contexto de grave crise econômica. Ao assumir a presidência da República ficou claro que seu programa de governo seria exatamente oposto a sua campanha eleitoral (Margheritis, 1999).

Tendo assumido o poder Menem sabia que era necessário ganhar a credibilidade do setor financeiro sem a qual a implementação de qualquer medida seria extremamente difícil, e para isso, o presidente sabia que era importante agir rápido, enquanto o momento de crise pudesse ser usado como argumento. A postura do presidente que durante a campanha eleitoral se mostrou ambígua e confusa tomou uma definição clara e se edificou num modelo de medidas liberais rápidas e profundas, porém muito longe de toda a história política representada pelo peronismo. Segundo Margheritis (1999), o esgotamento do modelo socioeconômico centrado no Estado foi uma das bases para argumentos do tipo ‘não há outra alternativa’, e ainda enfatizavam os fracassos do passado, rechaçavam opções heterodoxas e postulavam a inevitabilidade da implementação de um plano econômico

³³ Em províncias como Córdoba, Mendoza, Tucumán e na Grande Buenos Aires, a população revoltada com as dificuldades financeiras saqueavam supermercados e comércios.

ortodoxo que produzisse mudanças radicais. Essa postura representava uma inversão total dos mais importantes dogmas peronistas.

Para lidar com a situação de emergência, o presidente adotou um extenso programa neoliberal que incluía o fim do intervencionismo estatal, a privatização de diversas empresas, o ajuste fiscal e a abertura econômica, rompendo com a tradição estatal e protecionista do partido. Compôs seu gabinete com personalidades consideradas opositores históricos do peronismo³⁴ e com essas medidas recebeu apoio de um setor crucial: o setor financeiro e o de negócios. A privatização de parte substantiva do Estado argentino foi importante para que os justicialistas conseguissem mudar sua imagem diante da comunidade de negócios, cujo apoio tanto necessitavam naquele momento. Segundo Azpiazu (2003), ao conseguir a confiança da classe econômica pode-se dizer que o objetivo político das privatizações foi alcançado, e para consolidar o programa neoliberal o apoio de grupos econômicos locais e dos credores externos, especialmente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, foi fundamental. Num contexto de crise privatizar significava ter mais possibilidade de acesso aos empréstimos estrangeiros, e para convencer a população o presidente Menem relacionou freqüentemente as empresas públicas com ineficiência, inflação e déficit, explorando o argumento da má qualidade dos serviços públicos, da corrupção no interior das empresas e ineficiência no atendimento ao consumidor, e para reforçar apontava os seguintes objetivos da política de privatização³⁵:

- 1) Resolveriam os problemas fiscais
- 2) Reduziriam a dívida externa
- 3) Estimulariam as inversões orientadas a reabilitar os serviços públicos e modernizar o parque estatal
- 4) Forneceriam financiamento adicional ao setor público para atribuir inversões com altas taxas de retorno social
- 5) Incrementariam a eficiência produtiva das empresas pondo limites as pressões corporativas dos fatores da produção e beneficiando, desse modo, os usuários.

³⁴ O gabinete foi formado principalmente por gerentes de poderosas transnacionais.

³⁵ Ver Gerchunoff e Castro (1992:24).

Dessa forma, pouco tempo depois de assumir a presidência Menem conseguiu aprovar, rapidamente e sem uma oposição relevante, um programa de privatização muito mais amplo e ambicioso do que aquele questionado pelos integrantes do Partido Justicialista durante o governo Alfonsín. No interior do PJ as opiniões em relação às privatizações eram as mais divergentes e o presidente também soube tirar vantagem disso ao não dar tempo para que as opiniões contrárias se consolidassem e lograssem articular uma frente contra as iniciativas do governo. Essa é a principal razão que faz das privatizações na Argentina um caso especial: o fato de que os responsáveis pelo programa de reformas foram justamente àqueles pertencentes a forças políticas que tradicionalmente se opunham a programas ortodoxos. Passado um certo tempo, o próprio presidente Menem afirmou que se tivesse dito o que se propunha fazer não teria ganhado as eleições (Boron e Rey, 2004:132).

Ana Margheritis (1999:92) argumenta que o contexto de crise em que Menem assumiu o poder implicava ao mesmo tempo uma séria limitação e uma oportunidade. Isso porque por um lado, algo devia ser feito e não havia possibilidades de falhar, pois nenhum governo poderiam suportar por tanto tempo a repetição dos episódios hiperinflacionários e suas conseqüências; e por outro lado essa ameaça latente outorgava uma margem de manobra mais ampla ao governo e justificava a concentração de poderes e o uso de mecanismos extraordinários de tomada de decisões. É nesse sentido que, quando se analisa as condições em que foram implementados os programas de reforma na Argentina, não se pode desconsiderar de forma alguma o contexto de grave crise econômica e social que acabou permitindo a preponderância do Executivo em todo o processo e neutralizando as opiniões contrárias. A emergência econômica permitiu a imensa delegação de poderes e esta delegação permitiu a velocidade de implementação do programa que não teria tido tamanho alcance em outro contexto. Esse é o argumento que defenderemos ao longo do capítulo.

3.4 As leis responsáveis pelo programa de privatização

Para discutir as políticas de privatização é de suma importância analisar detalhadamente as leis responsáveis pela formulação e execução do programa. A análise

detalhada permite verificar o modelo de lei aprovada e sua abrangência, possibilitando comprovar o argumento a respeito da delegação de poderes ao Executivo – já que, tanto na Argentina quanto no Brasil, foi este o órgão mais interessado na implementação das privatizações, iniciando inclusive, o processo legislativo referente ao tema. A análise das leis também permite verificar e compreender melhor o universo das relações entre o Executivo e o Legislativo.

Para implementar o programa o Executivo se utilizou tanto dos instrumentos previstos pela Constituição como a iniciativa de lei e o poder de veto total e parcial, quanto àqueles que ainda não eram reconhecidos, mas que a prática os tornava cada vez mais parte do processo de fazer política, como os Decretos de Necessidade e Urgência analisados no capítulo anterior.

As determinações reveladas no conteúdo das leis podem nortear a investigação sobre cooperação ou conflito entre os poderes Executivo e Legislativo, visto que, quando se aprova uma lei concedendo importantes atribuições ao Poder Executivo pode-se presumir que este poder conseguiu negociar de forma eficiente com o Congresso, ou que o Congresso devido à assimetria de informações ou desarticulação interna, não foi capaz de fazer frente aos interesses do Executivo. Considerando o trâmite regulamentar, a aprovação de uma lei outorgando considerável capacidade de ação unilateral ao Executivo pode ser vista como uma vitória legislativa estratégica para este último.

Na Argentina as políticas que resultaram na privatização das empresas públicas foram implementadas basicamente a partir de duas leis: a Lei de Reforma do Estado e a Lei de Emergência Econômica. No momento anterior à sanção destas duas leis, a maior parte dos serviços públicos se encontrava nas mãos do Estado, e após a aprovação destas o programa adquiriu enorme velocidade. Estas duas leis foram as responsáveis por modificar todo o *status quo* argentino, visto que reuniram um considerável rol de atribuições e permitiram um alto grau de autonomia política ao governo.

A Lei de Reforma do Estado é vista como a principal coluna de sustentação das privatizações, pois foi esta lei que estabeleceu as normas de como seriam adotadas e implementadas tais políticas. De forma conjunta, as duas leis criaram as regras para lidar com o momento de crise de hiperinflação e possibilitaram um poder político com altíssima capacidade de ação. A Lei de Reforma do Estado outorgou ao Executivo faculdades para

intervir, modificar e privatizar as empresas públicas, e a Lei de Emergência Econômica lhe concedia poder discricional para implementar as reformas necessárias que permitiriam enfrentar a crise econômica. Basicamente, as duas leis redefiniam radicalmente o papel do Estado na esfera sócio-econômica e suas relações com atores sociais chave (Margheritis, 1999:53). Devido a importância destas leis, cada uma será analisada em seção específica no intuito de compreender a imensa capacidade de ação obtida pelo Executivo. Posteriormente, trataremos da Lei de Convertibilidade que também foi importante no sentido de possibilitar a continuidade das reformas.

3.4.1 A lei de Reforma do Estado

A Lei 23.696 de agosto de 1989, conhecida como Lei de Reforma do Estado se tornou uma das mais conhecidas leis na Argentina e foi aprovada apenas quarenta e seis dias após Menem assumir a presidência. Esta lei foi a responsável por toda reestruturação do aparelho estatal do país e reorganização das finanças públicas, declarando em estado de emergência a prestação dos serviços públicos, a execução dos contratos a cargo do setor público e a situação econômica e financeira da administração pública nacional³⁶. Ficou definido que este estado de emergência não poderia exceder um ano a partir da entrada em vigência da lei, sendo que o Poder Executivo poderia prorrogar este prazo por igual período uma única vez.

Em relação às intervenções, o Poder Executivo foi autorizado durante um prazo de 180 dias (prorrogáveis uma única vez por igual período) a intervir em todos os entes, empresas e sociedades, qualquer que fosse seu tipo jurídico, de propriedade exclusiva do Estado Nacional e ou de outras entidades do setor público de caráter produtivo, comercial, industrial ou de serviços públicos. Somente as universidades nacionais foram excluídas deste regime de intervenção. Ao Poder Executivo ficou facultada a capacidade de transformar a tipicidade jurídica dos entes, empresas e sociedades tratados pela lei. Também poderia dispor da criação de novas empresas através da cisão, fusão, extinção ou

³⁶ Administração Pública Nacional incluía: entidades autárquicas, empresas do Estado, Sociedades do Estado, Sociedades anônimas com participação estatal majoritária, Sociedades de Economia Mista, Serviços de Contas Especiais, Obras Sociais do Sector Público bancos e entidades financeiras oficiais, nacionais ou municipais e todo outro ente em que o Estado Nacional ou seus entes descentralizados tenham participação total ou majoritária de capital ou na formação das decisões societárias

transformação das existentes, efetuando as adequações correspondentes sem alterar os montantes máximos autorizados e sem comprometer garantias oficiais³⁷.

O artigo oitavo da lei definia que para proceder à privatização total ou parcial ou a liquidação de empresas, sociedades e estabelecimentos o requisito básico seria ter recebido a declaração de “sujeito à privatização” de acordo com as previsões estabelecidas pela lei. Esta declaração de “sujeito à privatização” era feita pelo próprio Poder Executivo e a lista completa das empresas constava no anexo da lei. O Banco da Nação Argentina era uma das exceções e manteve sua atividade como instituição bancária de propriedade do Estado Nacional.

O ato de declarar "sujeito à privatização" poderia se referir a forma total ou parcial de privatização, e poderia compreender tanto uma empresa quanto um estabelecimento ou atividade determinada. Caso se tratasse de uma área de interesse nacional o Executivo detinha a faculdade de fixar as políticas necessárias. Se as empresas declaradas “sujeitas à privatização” tivessem sua sede num determinado estado, o Executivo concederia participação no procedimento de privatização ao governo do respectivo estado.

Além das regras descritas acima, a lei de Reforma do Estado estabelecia a criação de uma comissão bicameral integrada por seis senadores e seis deputados que deveriam ser eleitos por suas respectivas casas. O objetivo desta comissão seria o de exercer uma coordenação entre o Congresso e o Executivo informando ao Legislativo todo o processo. Com esse intuito, a comissão deveria ser informada permanentemente de todas as circunstâncias produzidas relativas aos temas e também poderia solicitar informação, formular observações, propostas e recomendações consideradas pertinentes e emitir parecer sobre os assuntos a seu cargo. Para isso a comissão poderia definir suas próprias regras de funcionamento.

Abaixo destacamos algumas das principais determinações da lei que concediam ao poder Executivo autoridade para³⁸:

1) Transferir la titularidad, ejercicio de derechos societarios o administración de las empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas declaradas "sujeta a privatización".

³⁷ No final do capítulo, na seção dos anexos, colocamos o anexo da Lei de Reforma do Estado em que consta a lista de empresas a serem privatizadas total ou parcialmente e a concessão de serviços públicos.

³⁸ Artigo 15 da lei 23.696 de agosto de 1989.

- 2) *Constituir sociedades: transformar, escindir o fusionar los entes mencionados en el inciso anterior.*
- 3) *Reformar los estatutos societarios de los entes mencionados en el inciso 1 de este artículo.*
- 4) *Disolver los entes jurídicos preexistentes en los casos en que por transformación, escisión, fusión o liquidación, corresponda.*
- 5) *Negociar retrocesiones y acordar la extinción o modificación de contratos y concesiones, formulando los arreglos necesarios para ello.*
- 6) *Efectuar las enajenaciones aun cuando se refieran a bienes, activos o haciendas productivas en litigio, en cuyo caso el adquirente subrogará al Estado Nacional en las cuestiones, litigios y obligaciones.*
- 7) *Otorgar permisos, licencias o concesiones, para la explotación de los servicios públicos o de interés público a que estuvieren afectados los activos, empresas o establecimientos que se privaticen, en tanto los adquirentes reúnan las condiciones exigidas por los respectivos regímenes legales, así como las que aseguren la eficiente prestación del servicio y por el término que convenga para facilitar la operación. En el otorgamiento de las concesiones, cuando medien razones de defensa nacional o seguridad interior, a criterio de la Autoridad de Aplicación, se dará preferencia al capital nacional. En todos los casos se exigirá una adecuada equivalencia entre la inversión efectivamente realizada y la rentabilidad.*
- 8) *Acordar a la empresa que se privatice beneficios tributarios que en ningún caso podrán exceder a los que prevean los regímenes de promoción industrial, regional o sectorial, vigentes al tiempo de la privatización para el tipo de actividad que aquélla desarrolle o para la región donde se encuentra radicada.*
- 9) *Autorizar diferimientos, quitas, esperas o remisiones en el cobro de créditos de organismos oficiales contra entidades que se privaticen por aplicación de esta ley. Los diferimientos referidos alcanzarán a todos los créditos, cualquiera sea su naturaleza, de los que sean titulares los organismos centralizados o descentralizados del Estado Nacional. Las sumas cuyo cobro se difiera, quedarán comprendidas en el régimen de actualización correspondiente a cada crédito de acuerdo a su naturaleza y origen y, en ausencia del régimen aplicable, al que determine el Poder Ejecutivo Nacional. En todos los casos las quitas, remisiones o diferimientos a otorgar, así como su régimen de actualización deberán formar parte de los pliegos y bases de licitación cualesquiera fueran las alternativas empleadas para ello.*
- 10) *Establecer mecanismos a través de los cuales los acreedores del Estado y/o de las entidades mencionadas en el artículo 2 de la presente, puedan capitalizar sus créditos.*

11) Dejar sin efecto disposiciones estatutarias o convencionales que prevean plazos, procedimientos o condiciones especiales para la venta de acciones o cuotas de capital, en razón de ser titular de éstas el Estado o sus organismos.

12) Disponer para cada caso de privatización y/o concesión de obras y servicios públicos que el Estado Nacional asuma el pasivo total o parcial de la empresa a privatizar, a efectos de facilitar o mejorar las condiciones de la contratación.

13) Llevar a cabo cualquier tipo de acto jurídico o procedimiento necesario o conveniente para cumplir con los objetivos de la presente ley.

Além das atribuições descritas acima o Executivo também poderia conceder preferências para a aquisição das empresas caso o interessado se enquadrasse em alguma das especificações definidas pela lei, que de forma bem resumida diziam respeito a: ser proprietário de parte do capital social; empregados da empresa; usuários titulares de serviços; produtores de matérias primas, sendo que estes três últimos deveriam estar organizados legalmente.

As modalidades de privatização diziam respeito a venda dos ativos, venda de ações ou quotas, locação, administração ou concessão. E para o procedimento de seleção declaravam a máxima transparência e publicidade, estimulando a concorrência da maior quantidade possível de interessados. A lei também estabeleceu um Programa de Propriedade Participada que regulava condições para os interessados em adquirir ações da empresa a ser privatizada. Segundo Murillo (1997), ao introduzir o programa de propriedade participada, a lei possibilitou aos sindicatos um terreno de negociações ao não definir de antemão a porcentagem de ações que daria aos trabalhadores das empresas privatizadas, e concedeu aos sindicatos, a administração das ações sindicais até a realização da venda da empresa.

No que se refere às negociações em prol da aprovação, o projeto de lei de Reforma do Estado foi debatido no Senado nos dias 26 e 27 de julho de 1989. Nesta data a composição do Senado era a seguinte: 22 senadores do PJ (48%), 18 da UCR (39%), e 6 (13%) de outros partidos³⁹. O PJ manteve a maioria de assentos no Senado durante os dois mandatos do presidente Menem, essa vantagem foi uma das razões pelas quais os principais projetos de reforma se iniciavam majoritariamente por esta casa.

³⁹ Bavastro, 2001.

Recorrendo sempre aos argumentos do caos, da crise e da emergência, o presidente Menem, buscava acelerar a aprovação desta lei e chegou a declarar: “*el hambre no espera y golpea las puertas de los argentinos*” (Iazzetta, 1997:278).

Em relação aos discursos dos senadores, o tom se manteve muito parecido ao do presidente, e vale ressaltar a defesa do projeto a cargo do Senador Eduardo Menem, irmão do presidente Menem, o mesmo que durante o governo Alfonsín se destacou com um discurso anti-privatista, e cujo trecho foi reproduzido na seção anterior. Após mudar de posição em relação às reformas, o discurso de Eduardo Menem passou a defender os seguintes argumentos:

1) era a primeira vez que uma lei atacava de maneira significativa as deficiências estruturais do Estado;

2) a reforma era necessária devido às expectativas criadas entre o público que havia compreendido a gravidade da crise;

3) dois aspectos importantes deveriam tomar-se em consideração a respeito das reformas: o contexto da emergência econômica e o novo papel que correspondia ao Estado.

O discurso dos senadores da oposição, da UCR basicamente, foi no sentido de levantar algumas preocupações referentes ao planejamento das reformas, já que deixaram claro que iriam honrar o acordo político e não barrar as iniciativas governamentais (Diario de Sesiones, 26 e 27/7/89).

A análise dos discursos dos senadores, e principalmente do senador Eduardo Menem, comprovam fortemente a importância que o contexto de grave crise exerceu sobre a tomada de decisões e sobre o posicionamento dos parlamentares, visto que, muitos dos argumentos não continham aspectos ideológicos em prol das reformas neoliberais e sim um convencimento de que diante do momento de emergência econômica a única saída era esta. É mais um momento que comprova que a situação de emergência era tão grave que foi capaz de criar um tipo específico de consenso, que não estava relacionado às preferências políticas e sim à falta de alternativas. A ênfase no contexto de excepcionalidade e a rapidez na aprovação impossibilitaram a capacidade da oposição de se organizar e preparar uma reação. No jornal *La Nación* de 3 de agosto de 1989, o jornalista Angel Anaya escreveu:

“el presidente actuó con una velocidad que le permitió dejar groggy a los sectores más conservadores del peronismo y especialmente a los reductos sindicales que durante

las últimas semanas han dejado de tener capacidad suficiente para impedir la incontenible reforma del Estado”.

O projeto acabou aprovado no Senado por unanimidade e seguiu para a Câmara dos Deputados, onde foi debatido nos dias 8 e 9 de agosto de 1989.

Na Câmara os assentos se distribuíam da seguinte forma: a UCR contava com 113 (44,5%) deputados, o PJ com 103 (40,5%) e os demais partidos somavam 38 (15%)⁴⁰. Assim como no Senado, na Câmara o debate girou em torno de aspectos relativos ao nível de intervenção do Estado no âmbito político, econômico e social, nos detalhes do procedimento do processo de privatização e especialmente nos mecanismos de controle do processo (Diaz, 2002). Mas na hora da votação, apesar do acordo político firmado, muitos deputados da UCR votaram contrariamente ao projeto, porém, mesmo o PJ não sendo o partido majoritário da Câmara conseguiu aprovar este projeto com o apoio dos pequenos partidos⁴¹, cujo apoio nesse momento foi de extrema importância.

A questão da privatização era de suma importância dentro da lei de Reforma do Estado e determinou quando e como estas seriam realizadas. Estava claro que o projeto era do Executivo e o Congresso seria privado de discutir cada caso separadamente. A delegação de poderes do Legislativo para o Executivo era inquestionável, o que acabou permitindo que este implementasse uma série de regulamentações complementares relativas às reformas através de decretos. Ao Congresso restou a função de tentar controlar e fiscalizar o Executivo.

Segundo Llanos (1998:753), a Lei de Reforma do Estado pode ser apresentada como o caso de melhor desnível no peso relativo da presidência e do Congresso. Com algumas modificações ao texto original, o Congresso aceitou aprovar uma lei que implicou a delegação de seu poder legislativo de participar do desenho de uma política pública que lhe era imposta desde cima.

Em termos de delegação do Congresso para o Executivo não há nada que se compare à Lei de Reforma do Estado, e como esta lei foi aprovada logo no início do governo Menem, isso acabou significando uma imensa vantagem para o Executivo, pois a crise no início do governo serviu para neutralizar as possibilidades de oposição. O contexto

⁴⁰ Bavastro, 2001.

⁴¹ Contou com o apoio da UCEDE e do Partido Demócrata Progresista, e vários partidos provinciais.

de aprovação da lei, de grave crise, é sem dúvida o melhor argumento para explicar tamanha delegação de poderes ao Executivo, e uma vez que estes são delegados é praticamente impossível que se reverta a situação, pois os custos podem ser muito altos. O fato é que, naquele momento, o contexto social e econômico possibilitou esse tipo de delegação e seria muito pouco provável que uma situação como essa voltasse a se repetir.

Para corroborar ainda mais o argumento acima vale lembrar que os deputados do PJ, partido do governo, não expressavam um consenso em relação a lei, mas devido à extrema pressão social e a necessidade de dar uma resposta num curto espaço de tempo, acabaram aprovando o projeto com algumas modificações. A UCR, partido da oposição, mesmo estando desarticulada, acabou concedendo seu apoio em cumprimento ao compromisso firmado por Menem e Alfonsín ao negociarem a entrega antecipada da presidência. Posteriormente, acabaram reclamando uma lei específica para cada privatização em substituição a lei “ônibus” sancionada pelo Congresso e que tratava de todas as empresas conjuntamente, mas não obtiveram sucesso (Iazzetta, 1997:277).

Após a aprovação da Lei o governo pôde definir a implementação da política e escolheu iniciar o programa de privatização com a empresa ENTel, empresa que detinha o monopólio na área de comunicação, e as Aerolíneas Argentinas, empresa aérea reconhecida por seu alto nível de prestação de serviços. O programa se iniciaria, portanto, pelas mesmas empresas que tiveram suas vendas barradas pelo PJ durante o governo Alfonsín. Devido a importância que cada uma representava em seu respectivo setor, essas empresas eram consideradas estatais emblemáticas na Argentina. Vale ressaltar que a delegação de poderes ao Executivo conseguida através da aprovação da Lei de Reforma do Estado não se assemelha a nenhum outro momento vivido pelo governo Menem, mas além dela outras normas jurídicas também exerceram papel importante, e uma delas é a Lei de Emergência Econômica que trataremos a seguir.

3.4.2 A Lei de Emergência Econômica

A Lei de Emergência Econômica também representou um papel muito importante na reestruturação do aparato público na Argentina. Esta lei suspendeu por 180 dias os subsídios ou compromissos que pudessem afetar os recursos do Tesouro Nacional, as

contas do Banco Central ou a equação econômico-financeira das empresas de serviço público de qualquer natureza jurídica, em especial se estas faturam tarifas ou preços diferenciais, e estabeleceu a necessidade de reforma do Banco Central (implementada em 1992), visando ganhar a independência necessária para sustentar o valor da moeda.

Em seu primeiro artigo a lei colocava em exercício o poder de polícia do Estado com o fim de superar a situação de perigo coletivo criada pelas graves circunstâncias econômicas e sociais. Já o capítulo III da Lei trata da reforma da Carta orgânica do Banco Central, em que outorgam a este Banco a independência funcional necessária para cumprir a missão primordial de preservar o valor da moeda. O Banco Central também não mais financiaria nem o Governo Nacional, nem as províncias além dos limites estabelecidos pela nova Carta.

A lei criou um ente para atender a liquidação dos ativos de entidades financeiras em processo de dissolução, e um novo sistema para assegurar uma superintendência mais eficiente entre os bancos, que ficaram obrigados a informar semestralmente ao Congresso Nacional sobre a execução e projeção do programa monetário dentro da política legislativa sancionada por aquele de acordo com as suas faculdades monetárias. Ficou estipulado que o Banco Central publicaria um balanço semanal da situação.

Relacionadas a aprovação desta lei estão algumas normas complementares em que as mais importantes são⁴²:

1) Decreto 36/90, declarava que os bancos e outras instituições financeiras devolveriam seus depósitos em austrais a prazo fixo, mediante a entrega de “Bonos Externos de 1989”, igual a outras medidas relacionadas com a dívida pública interna.

2) Decreto 1930/90, suspendia subsídios restantes e reembolsos por exceções impositivas, implementando diversas medidas relacionadas com a emergência econômica e estendendo a duração das estabelecidas pela lei 23.697.

3) Decreto 435/90, declarava o fim das emissões do Banco Central, suspendendo novas compras públicas, congelando os postos vagos na Administração Pública e reduzindo os cargos de nível gerencial, derrogando exceções impositivas e decidindo sobre outros assuntos relativos às finanças públicas.

⁴²Ver DÍAZ, Rodolfo. *Prosperidad o Ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina*. Buenos Aires, Editorial Ábaco, 2002: 51.

4) Decreto 1757/90, limitava o gasto público, reduzindo o tamanho da Administração Pública, homologando os salários públicos e simplificando impostos.

5) Decreto 2284/91, desregulava uma ampla porção das relações do mercado doméstico com o mercado internacional (com certas exceções), eliminando uma série de organismos burocráticos e, entre outras coisas, unificando a administração da seguridade social.

6) Lei 24.144, aprovava modificações na Carta Orgânica do Banco Central, ampliando a autonomia necessária para preservar o valor da moeda e lhe proibia o financiamento de atividades governamentais.

As normas acima faziam parte, portanto, das novas diretrizes econômicas a serem adotadas durante o período de emergência que visavam sanar os problemas relativos à economia do país.

O projeto da Lei de Emergência Econômica foi preparado em menos de dez dias, e assim como as outras iniciativas legislativas, sua tramitação se iniciou pelo Senado, casa em que o partido do presidente detinha maioria. Nesta Casa, o projeto foi discutido em plenário em uma única seção, em 8 de agosto de 1989. A defesa geral do projeto foi feita pelo Senador Juan Carlos Romero do PJ da província de Salta, e as críticas da oposição ficaram a cargo do Senador Juan Trilla da UCR da Capital Federal. Na votação do projeto se posicionaram a favor o PJ e alguns aliados provinciais enquanto a UCR se posicionou contrariamente. Em seguida o projeto foi enviado à Câmara de Deputados onde foi discutido do dia 23 a 25 de agosto. O deputado Raúl Baglini da UCR de Mendoza argumentou contrariamente ao projeto ressaltando que alguns artigos trariam uma perda de poder parlamentar em relação ao Executivo. Este argumento foi rebatido por José Luis Manzano do PJ ressaltando que esses instrumentos só seriam utilizados para afrontar o estado de emergência e que sem eles não se poderia conjurar a crise, nem obter transparência (Díaz, 2002:49). Mais uma vez nota-se que a preocupação com o incremento dos poderes do presidente é rebatido com o argumento da situação de emergência, e com isso conseguiam neutralizar a atuação da oposição.

A proposta acabou sendo aprovada na Câmara com 105 votos a favor, 79 contra e 12 abstenções, em 1º de setembro de 1989⁴³. A Câmara modificou alguns artigos da lei e

⁴³ Câmara de Diputados, Diario de Sesiones, 24 e 25/08/89.

devido a estas modificações o projeto retornou ao Senado para que fossem ratificados, entretanto esta Casa não aceitou as mudanças e o texto final aprovado foi fiel ao projeto original e aos interesses do governo. Esse é um dos momentos que demonstram a força do apoio de Menem no Senado e explicam a estratégia do presidente de preferir iniciar a tramitação de normas por esta Casa. Sabendo que os deputados são mais desarticulados e heterogêneos, Menem priorizava a coordenação de um apoio mais forte e negociação com pequenos partidos do Senado, pois confiava que ali seria muito mais garantido que seus projetos fossem aprovados sem modificações. No que se refere especificamente a aprovação desta lei a dedicação do presidente em construir e dirigir uma ampla coalizão de atores políticos econômicos e sociais exerceu um papel primordial. Alguns setores criticavam alguns aspectos políticos específicos, mas aceitavam a necessidade geral por reformas, e foi isso que possibilitou a aprovação praticamente sem modificações da lei de Emergência Econômica.

3.4.3 A Lei de Convertibilidade

Antes de entrar especificamente na análise da Lei de Convertibilidade vale a pena falar brevemente do papel desempenhado pelo Ministro Domingo Cavallo ao assumir o Ministério da Economia, até porque foi ele o responsável por implementar o programa de estabilização pautado na Lei de Convertibilidade que impunha paridade cambiária com o dólar . Vários aspectos da tomada de decisões das privatizações e do programa de Reforma do Estado foram modificados com a nomeação em 1991 de Cavallo para o Ministério. Para começar, fundiram a esse ministério, o Ministério de Obras Públicas concentrando enormes poderes nas mãos do novo ministro, que acabou sendo denominado ‘o super-ministro’.

Cavallo incorporou ao governo economistas e técnicos de alta capacidade profissional, e os dirigiu e os projetou a diversas áreas do governo ampliando sua zona de atuação e influência. Durante quatro anos a relação com o presidente Menem foi de apoio contundente, deixando uma imagem clara de equipe governante forte que seguia objetivos definidos, possibilitando ao Ministro encarar e levar adiante o programa de reformas com ambição ainda maior.

A nomeação de Cavallo mudou a forma do Executivo se relacionar com o Congresso, pois até aquele momento o governo decidia e mantinha o Congresso praticamente fora da tomada de decisões. Com a chegada do ministro Cavallo, há um esforço em obter o apoio da Câmara na consideração das propostas, permitindo inclusive, as modificações realizadas por esta Casa, desde que não fossem incompatíveis com o texto original, visto que estas acabavam sendo vetadas pelo Executivo. Para Novaro e Palermo (1997) o esforço de legitimar as ações através do apoio do Congresso, foi também uma tentativa de restabelecer os vínculos com o Partido Justicialista que já estavam muito deteriorados devido ao estilo decisionista de Menem.

Enquanto discutiam a Reforma da Constituição em meados de 1994, a alta das taxas de juros mundiais começava a preocupar e para lidar com isso Cavallo lançou uma segunda rodada de privatizações, incluindo as centrais nucleares e o Correio, e um severo ajuste das transferências de fundos às províncias. Até este momento mantinha-se num bom nível a relação entre ministro e presidente, mas esta começou a se abalar no início do segundo mandato do presidente, e o principal fator foi que Menem já não conseguia articular o descontentamento de dirigentes peronistas em relação à política econômica do ministro. Basicamente, os dirigentes reclamavam do forte mal estar social que afetavam suas próprias bases eleitorais, argumentando que a política do governo era pouco peronista e excessivamente apegada às receitas do FMI, e centraram todas suas insatisfações no ministro e em seus projetos (Romero, 2001).

O ambiente passou a ficar ainda mais tenso quando Cavallo se desentendeu com os senadores a respeito da Lei de Patentes Medicinais, liderados por Eduardo Menem e que defendiam os laboratórios locais. O segundo desentendimento se deu na privatização do Correio, quando Cavallo argumentou que o Congresso estava elaborando uma lei que privilegiava Alfredo Yabrán, um empresário postal de grandes negócios. Cavallo, com o apoio do embaixador e do presidente dos Estados Unidos (pois as empresas postais norte-americanas tinham interesse no Correio argentino), acusou o empresário de evasor de impostos e de mafioso; e acusou também dois ministros muito próximos do presidente⁴⁴ de manipular os juízes a seu favor.

⁴⁴ O Ministro do Interior, Carlos Corach, e o de Justiça, Elias Jassan (Romero, 2001)

As acusações do ministro colocaram definitivamente na pauta de discussões a questão da corrupção nas vendas das empresas, a tensão era tamanha que parecia não poupar ninguém, tanto que o próprio Cavallo e sua equipe foram acusados de fazer negociatas. Dessa forma o desentendimento entre presidente e ministro chegou ao limite resultando na demissão deste em julho de 1996.

Após esse comentário breve a respeito do conflito entre Domingo Cavallo e o presidente Menem é importante considerar mais analiticamente o que representou a aprovação da Lei de Convertibilidade para a sustentação dos programas de reforma da Argentina.

A Lei de Convertibilidade 23.928, aprovada em março de 1991, implementava a reforma monetária, fixava a taxa de câmbio de 1 peso para 1 dólar e autorizava o uso do dólar nas transações da economia doméstica, eliminando a indexação e todo mecanismo de ajuste para as transações e obrigações públicas ou privadas. Esta lei, junto com a Carta Orgânica do Banco Central desempenharam um papel importante na obtenção da estabilidade econômica.

As principais determinações do título I da lei estabeleciam que: 1) a moeda doméstica seria convertível com relação ao dólar; 2) e o Banco Central estaria obrigado a vender moeda estrangeira na paridade estabelecida e a retirar de circulação o dinheiro recebido em moeda doméstica; 3) o montante das reservas no Banco Central (em termo de disponibilidade tanto em ouro como em moeda estrangeira) deveria ser de ao menos 100% da base monetária; 4) e declara que as reservas do Banco Central não podem ser embargáveis.

No título II o principal tema é o da eliminação de todos os mecanismos de ajuste em todas as obrigações e transações legais, públicas ou privadas. Mais especificamente: 1) restabelece o princípio de que o devedor cumpre pagando a quantidade nominalmente expressa no contrato; 2) a indexação e todos os demais 'mecanismos de ajuste' foram eliminados dos contratos e limitados para os casos de decisões judiciais pendentes de execução; 3) o Código Civil foi modificado para fazer legalmente válido os pagamentos em moeda estrangeira; 4) e autorizava ao Executivo a mudar a denominação da moeda local, mantendo sempre a convertibilidade como princípio fundamental.

Com a aprovação desta lei o Estado e a sociedade puderam respirar um pouco em relação a crise econômica. Entre 1991 e 1994 entrou no país uma massa considerável de dólares, com os quais o Estado saldou seu déficit, as empresas se reequiparam e, por vias indiretas, a população incrementou seu consumo. Este fluxo gerou otimismo e confiança, e dissimulou os custos das reformas, que deixou de parecer penoso, possibilitando um amplo consenso em relação a lei de convertibilidade (Romero, 2001).

Além destas determinações o Plano de Convertibilidade também continha outras reformas econômicas que alteraram aspectos cruciais da economia do país, tais como a esfera de ação estatal, a organização e a comercialização da produção e as relações trabalhistas. Algumas das mais importantes definiam⁴⁵:

1) a redução do déficit público através de uma reforma orçamentária e administrativa que incluía, dentre outras coisas, demissões massivas de pessoal e a venda de empresas públicas;

2) a redução da dívida externa: emitiriam bonos que poderiam ser usados para comprar tais empresas e levaram a cabo renegociações com os credores estrangeiros, ao tempo que se fixava o cumprimento da condicionalidade financeira acordada com os organismos financeiros internacionais como um objetivo prioritário;

3) a desregulação das atividades econômicas, a qual tendia a reduzir a intervenção estatal no mercado;

4) reforma do sistema impositivo via ampliação da base impositiva, aumento de alguns impostos, anulação de algumas deduções, melhora das agências administrativas encarregadas da arrecadação e maior severidade nas regulações impositivas como um modo de combater a evasão.

Essas podem ser consideradas as principais medidas, mas que juntamente com outras afetariam de forma relevante os custos de produção.

Em relação às discussões e a aprovação da lei no Congresso a postura do governo era a de tentar negociar o mais rápido possível visando evitar um ataque especulativo e maiores danos econômicos, principalmente por se tratar de um assunto muito específico e delicado: as instituições monetárias, cujos efeitos se verificam imediatamente no mercado. Para acelerar a aprovação o governo conseguiu que o projeto fosse discutido em uma única

⁴⁵ Ver Margheritis, 1999:55.

seção especial em cada Casa do Congresso, e mais uma vez, a discussão se iniciou pelo Senado, no dia 22 de março de 1991.

Na votação, o PJ e alguns partidos aliados votaram favoravelmente ao projeto, enquanto a UCR votou contra, o que não impossibilitou a aprovação. Em 26 de março o projeto foi debatido na Câmara de Deputados e nesta ocasião vale a pena sublinhar alguns pontos do discurso do deputado da oposição, Raúl Baglini da UCR, em que os principais argumentos foram⁴⁶:

1) o governo apresentou a iniciativa como uma medida transcendente, “*por si sola capaz de revolucionar el funcionamiento econômico del país*”;

2) o sistema econômico estava sendo conduzido em uma direção que a UCR não aceitava;

3) a lei representava um risco que a UCR não estava disposta a correr porque, se desse errado, sobrariam somente duas saídas: a da dolarização e da hiperinflação;

4) o capítulo que eliminava as indexações tinha problemas de constitucionalidade;

5) a lei colocava sobre o Congresso o peso de futuras desvalorizações.

O discurso dos deputados peronistas se pautavam basicamente em argumentos de economia política, e por fim, o projeto foi aprovado no dia seguinte, dia 27 de março, com 115 votos favoráveis e 65 votos contrários (Diario de Sesiones, 26 e 27 de março de 1991).

3.5 Privatizações: a relação entre Executivo e Legislativo

Em relação à forma como foram implementadas as privatizações na Argentina, diversos autores concordam que faltou ao governo deste país uma construção institucional prévia de capacidades técnicas para colocar em prática tais reformas (Palermo, 1995; Iazzetta, 1997; Margheritis, 1999). Palermo argumenta que no momento de iniciar estas reformas o Estado argentino tinha déficits em suas capacidades técnicas que não poderiam ser resolvidos no curto prazo. E o contexto de crise em que se encontravam não dava

⁴⁶ (Diario de Sesiones, 26 e 27 de março de 1991).

margem para preparar essas capacidades, fazendo-os trabalhar com as que estavam disponíveis no momento. Entretanto, quando o contexto de crise se atenuou o governo preferiu economizar a investir nestas capacidades, e o resultado foi uma perda de qualidade técnica das decisões, mas, ao mesmo tempo, uma maior oportunidade para o Executivo utilizar seus poderes excepcionais como os Decretos de Necessidade e Urgência.

Basicamente, faltou neste país um organismo técnico específico para executar as privatizações, que ficavam a cargo de segmentos políticos do Executivo que nem sempre contaram com apoio de técnicos estatais. Segundo Iazzetta (1997:280) pese a que as privatizações foram apresentadas ao debate como uma reforma técnica, uma ferramenta neutra sem conotação ideológica, elas não resultaram avaliadas por capacidades técnicas congruentes com esse discurso, pelo contrário, até a chegada de Domingo Cavallo ao Ministério de Economia, não deram muito valor à racionalidade tecnocrática. Já a gestão de Cavallo expressa um controle das variáveis macroeconômicas e uma capacidade tecnocrática fornecida por sua equipe que foi eficiente em reunir, analisar e processar informações complexas.

Um outro problema levantado freqüentemente pela oposição foi devido ao fato de que na Argentina aboliram etapas importantes que acabaram tornando o processo menos transparente. Por exemplo, somente o setor elétrico e de gás foram privatizados após a sanção de leis marco, sendo que a teoria pressupõe: primeiro um marco regulatório, depois uma entidade de controle e só depois a transferência, entretanto essas etapas não foram respeitadas. O que se viu foram decisões concentradas nas mãos do Executivo com o mínimo de discussão com outros atores políticos, como os partidos, basicamente. Muitas vezes o Executivo negociou diretamente com os grupos econômicos interessados na venda das empresas estatais.

Na tabela abaixo é possível observar o trâmite parlamentar de algumas das principais leis de privatizações.

Tabela 10: Trâmite parlamentar das leis de privatizações (1989-1997)

Projetos de Privatização	Aprovados	Duração do trâmite parlamentar	Modificados	Vetados Parcialmente
Reforma del Estado	Sim	1 mês (13/07/89 a 17/8/89)	Sim	Não
Ministerio de Defensa	Sim	17 meses (23/7/90 a 4/12/91)	Sim	Não
Altos Hornos Zapla	Sim	1 mês (27/7/90 a 23/8/90)	Sim	Não
Electricidad	Sim	6 meses (13/6/91 a 20/12/91)	Sim	Sim
Gas del Estado	Sim	11 meses (13/6/91 a 20/5/92)	Sim	Sim
YPF (primera)	Sim	17 meses (4/4/91 a 24/9/92)	Sim	Sim
Mercado de Hacienda	Decreto	18/9/1991		
Puertos	Sim	20 meses (27/9/90 a 3/6/92)	Sim	Sim
Caja de Ahorro y BANADE	Sim	10 meses (3/12/91 a 30/9/92)	Sim	Não
Pensiones	Sim	15 meses (5/6/92 a 23/9/93)	Sim	Sim
YPF (segunda)	Sim	1 mês (1/3/95 a 22/3/95)	Sim	Não
Correos	Decreto	Detido na Câmara Baixa		
Centrales Nucleares	Sim	26 meses (18/1/95 a 2/4/97)	Sim	Sim
Aeropuertos	Decreto	Detido na Câmara Baixa		
Yacretá	Não	Detido na Câmara Baixa		
Banco Hipotecario Nacional	Sim	9 meses (10/10/96 a 2/7/97)	Sim	Sim

Fonte: Mariana Llanos, 1998

De acordo com os dados da tabela a grande maioria das leis foi aprovada com modificações, o que deve ter levado o governo a vetar algumas destas mudanças por não concordar com elas. O menor trâmite parlamentar, de apenas um mês, foi justamente o da lei de Reforma do Estado, analisada em seção anterior; e a lei que tardou mais tempo em ser aprovada foi a referente a privatização de centrais nucleares, cujo trâmite durou vinte e seis meses.

Analisando especialmente as relações entre o Executivo e Legislativo nas privatizações na Argentina, Mariana Llanos (1998), considera que estas políticas são de extrema importância por terem mobilizado todo o aparato institucional do regime. Llanos critica o funcionamento das novas democracias latino-americanas por não serem eficientes em colocar ‘freios’ institucionais no Executivo, dando pouca atenção ao consenso,

características que podem ser verificadas tanto na Argentina quanto no Brasil. O excesso de concentração de poderes no Executivo gerou uma falta de prestação de contas e transparência nas políticas, e a concentração de poderes permitiu um estilo autocrático de tomar decisões.

Durante o governo Menem pode-se destacar uma série de momentos que exemplificam a concentração e a delegação de poderes ao presidente. Um dos principais foi a ampla delegação feita pelo Legislativo através da aprovação das leis de Reforma do Estado e de Emergência Econômica. Outro momento muito importante diz respeito a mudança efetuada pelo presidente na composição da Suprema Corte em prol de garantir o apoio necessário a suas iniciativas, além do uso freqüente de decretos e vetos.

Apesar da extrema concentração de poderes é interessante ressaltar que não se deve menosprezar a ação do Congresso, visto que em diversos momentos a instituição foi capaz de enfrentar e até mesmo barrar as ações do presidente. No que se refere à relação entre o Executivo e o Congresso Llanos classifica os dois mandatos do presidente Menem em três fases: a fase de delegação, a fase de negociação e a fase de conflito.

No início de seu governo, Menem deixou bem claro que o Executivo controlaria todo o processo de reestruturação do Estado. O conflito se tornou mais aberto com o Congresso quando o Executivo se recusou a discutir cada caso de privatização individualmente, sob a alegação do imperativo da urgência econômica, e como o Congresso já havia delegado uma série de poderes ao presidente para que tomasse as iniciativas o que lhe restou foi o papel de tentar fiscalizar o processo. São aspectos como esse que caracterizam a primeira fase do governo Menem como fase delegativa.

Menem passou a utilizar extensivamente os Decretos de Necessidade e Urgência, mas ao mesmo tempo temia que a Suprema Corte barrasse seu uso questionando a constitucionalidade dos mesmos e para contornar este problema o presidente, através de uma jogada estratégica, conseguiu ampliar o número de membros da Corte de cinco para nove, tendo indicado diretamente seis membros⁴⁷.

Apesar da força do governo de Menem, nem sempre foi possível implementar o programa ao seu modo, e muitas vezes o presidente foi forçado a ceder e mudar de estratégia. O governo precisava e buscava o apoio do Congresso, mas não abria mão de

⁴⁷ Ver nota número 8 do Capítulo 2.

definir os detalhes da política. A questão do apoio também dependia da distribuição de cadeiras, da disciplina do partido do presidente em plenário e da propensão da oposição em colaborar. Os próprios peronistas, por exemplo, muitas vezes só cooperaram de forma disciplinada após muita negociação. Já os radicais cooperaram no início do mandato, devido ao acordo firmado entre Menem e Alfonsín, mas internamente o partido estava desestruturado e desgastado pela crise enfrentada quando estavam no governo o que dificultou a formação de um consenso. Muitos projetos só foram aprovados após muita negociação e com várias modificações, e para enfrentar essas dificuldades Menem passou a negociar abertamente com diversos setores, com o Legislativo, grupos de interesse e governadores. Os projetos que mais geraram divisão interna e conflito foram a reforma da previdência e a privatização de companhias de petróleo. Estas reformas colocaram aliados tradicionais em oposição ao governo. Já a reforma trabalhista forçou o Executivo a enfrentar um obstáculo considerável no Congresso e com os sindicatos (Etchemendy e Palermo, 1997).

A primeira fase do governo pode ser caracterizada, portanto, por um Executivo forte e com uma base de apoio que se manteve unida devido ao temor do retorno da crise e pelo Pacto de Olivos⁴⁸. Posteriormente, as reformas deixam de ter o padrão de decisão unilateral e passam a ser minimamente negociadas, onde a negociação com seu próprio partido foi intensa, pois o apoio não estava dado, foi necessário cultivá-lo para mantê-lo, esta foi a chamada fase de cooperação.

Em termos de apoio, Menem enfrentou mais dificuldades no segundo mandato, pois o PJ estava desarticulado e comprometendo o respaldo aos projetos do presidente e a oposição se tornou mais ativa fazendo pressão em relação às acusações de corrupção nos processos de venda das empresas. No geral, o próprio Congresso mudou sua postura de delegação de poderes para uma maior reação e enfrentamento com o Executivo, chegando inclusive, a barrar projetos importantes.

Como o Executivo era o maior interessado na aprovação do programa, teve que enfrentar difíceis negociações com o Congresso, e contrariamente a idéia corrente de que a concentração de poderes no Executivo lhe permitiu agir unilateralmente todo o tempo, em vários momentos o Congresso foi seu maior obstáculo. Durante a primeira presidência de

⁴⁸ Ver capítulo 2.

Menem, o Congresso parecia ter ficado à margem do processo legislativo, por um lado devido ao uso extensivo dos decretos de necessidade e urgência, e por outro lado porque mesmo tendo alguma participação no processo o Executivo foi quem deu a última palavra, na maioria das vezes através do uso dos vetos parciais. No geral, foi um governo que tentou de várias maneiras exercer o controle total do processo e agir unilateralmente, mas encontrou um Congresso que ao longo do tempo deixou claro que não queria ser excluído do processo de formulação e implementação de políticas e foi, aos poucos, limitando a ação unilateral do Executivo.

Há uma clivagem clara entre os dois mandatos do presidente Menem. No primeiro mandato o apoio parlamentar foi mais estável e constante, mas no segundo mandato o Congresso se torna mais ativo em relação às iniciativas do presidente, e este precisou ter paciência para aceitar o tempo de ação do Legislativo. A introdução e o uso do veto parcial, já tratado no segundo capítulo, demonstrou que o Executivo não estava disposto a negociar as modificações incorporadas pelo Congresso e recorreu a este mecanismo para sinalizar que caso os parlamentares alterassem a proposta original do Executivo, este poderia recorrer ao uso do veto para assegurar a permanência de suas preferências.

Como era de se esperar, passado o período mais crítico, o de emergência econômica, o Congresso redefiniu sua postura perante o Executivo. A oposição já estava liberada do acordo inicial entre os partidos, e não estavam dispostos a fazer mais concessões. Por isso este período foi caracterizado por Mariana Llanos, como fase cooperativa, porque o Congresso passou a participar mais do processo político, tentando muitas vezes modificar o projeto a seu favor, e o Executivo teve de enfrentar esta situação, negociar, abrir mão, tantas vezes quantas fossem as privatizações que ele desejava implementar. Estava claro que o Congresso não aprovaria mais nada sem negociar.

Vale ressaltar que este realinhamento na posição do Congresso não representou uma mudança brusca, muito pelo contrário, o Congresso continuou consentido sua aprovação, mas com uma postura diferente, mais participativa. Neste período, o presidente teve que aceitar o tempo de trabalho legislativo e a Casa participou melhor da formulação das propostas. Assim, além da perspectiva de controle que o Congresso já detinha, ele passou a barrar algumas ações do Executivo, além de tentar modificar algumas leis a favor de determinados grupos internos.

A terceira fase do governo Menem foi caracterizada por Llanos como a fase conflitiva, devido ao fato de ter sido o momento em que o governo mais enfrentou dificuldades com o Congresso na aprovação de suas propostas. O mais interessante desta fase é que o conflito não se deu porque o poder Executivo perdeu algumas iniciativas legislativas e demais poderes que lhe foram delegados, estes continuavam os mesmos, mas o presidente encontrou grandes dificuldades e dissidências no interior do seu próprio partido que impediram a continuidade na aprovação dos seus projetos.

Essas desavenças internas se desenvolveram devido ao interesse que novos líderes justicialistas estavam demonstrando pela sucessão presidencial, afinal este era o segundo mandato de Menem e o partido já começava a se articular internamente na expectativa das próximas eleições, e os grupos relacionados a movimentos ou regiões começavam a disputar a sucessão presidencial. O Executivo ficou numa situação complicada, seu próprio partido não era um bloco homogêneo para lhe conceder apoio, e o Congresso estava se fortalecendo aos poucos. Nesta fase o Congresso não estava somente 'reagindo' às iniciativas do Executivo, ele começava a enfrentar a situação de forma mais aberta passando a não aprovar uma série de propostas.

Em momentos específicos, o Executivo teve muita dificuldade em exercer o controle sobre o Legislativo, pois em alguns casos teve que ceder em diversas emendas que modificavam substancialmente a proposta inicial. Um desses casos foi a privatização dos aeroportos que acabou sendo executada por um decreto de necessidade e urgência depois de percorrer um longo caminho pela justiça e com resultados parlamentares desfavoráveis (Llanos, 1998:763). É neste sentido que o freqüente uso de decretos que ocorreu nesta fase pode nos levar a identificar que o presidente já estava com debilidades em termos de apoio parlamentar e decidiu usar este instrumento como último recurso para conseguir levar adiante seus projetos.

O Congresso não funcionou como mero convalidador legal de decisões adotadas ou negociadas em outros âmbitos, em uma infinidade de casos foi protagonista e sem o qual certos resultados das reformas não seriam possíveis. Ainda que a negociação direta entre Executivo e corporações sindicais, ou empresariais fosse uma prática permanente ao largo destes anos, quase sempre o Congresso conseguiu incidir de modo significativo no conteúdo das políticas. O comportamento dos legisladores permite medir a temperatura do

ânimo dos distintos grupos de opinião e facções em que se divide o peronismo. Por estas razões é necessário repensar as perspectivas unilaterais freqüentemente adotadas diante do modelo político de gestão das reformas colocado em prática pelo menemismo. Menem plantou sua permanência no cargo como garantia de estabilidade, ameaçando seus interlocutores com o caos por um lado e com a alteração das regras do jogo por outro, caso não se permitisse sua reeleição em 1999, e alcançou o que buscava (Novaro e Palermo, 1997).

No início do governo Menem a situação de crise em que o país se encontrava permitiu uma delegação de poderes extraordinária ao presidente, que foi capaz de projetar e implementar rapidamente um amplo programa de reformas estruturais. Além disso, o presidente também foi habilidoso em dar um caráter personalista às decisões, recorrendo inclusive ao apelo popular quando desejava pressionar o Congresso em alguma situação específica. Esses dois fatores junto com a impressão generalizada de que só havia uma alternativa possível, que consistia em aceitar o programa de reformas de Menem, criou o contexto favorável ao sucesso do Executivo, e possibilitou a rápida aprovação do programa pelo Congresso, também ávido por uma solução. Passado o período mais crítico, os partidos políticos mudam substancialmente sua postura diante das negociações com o governo. A oposição, representada pela UCR, já não mais precisa cumprir o pacto firmado por Menem e Alfonsín, de não barrar os projetos do governo para lidar com a crise, e, portanto, assumem definitivamente o papel de oposição. E o PJ, também se sentindo mais livre das pressões por decisões emergenciais, passa a agir pensando nos interesses dos grupos internos, principalmente no segundo mandato de Menem em que ficam mais preocupados com a sucessão presidencial.

Dessa forma a situação em relação à tomada de decisões do governo Menem passa por diversas fases, do momento inicial em que tudo foi rapidamente negociado e aprovado para momentos seguintes de negociações mais intensas com os diversos atores e, posteriormente, uma fase de conflito mais aberto e necessidade maior de ceder às demandas internas do partido peronista.

3.6 Considerações finais

Uma das maiores críticas levantadas em relação às privatizações na Argentina foi devido ao fato de que o Estado tendo colocado em prática num curto período de tempo um processo extremamente complexo, não saneou previamente as empresas e os marcos reguladores passaram a vigorar *ad hoc*, além de não existirem agências reguladoras em todos os casos, ou estas serem extremamente precárias. Os candidatos participantes das licitações eram um número muito pequeno devido a um conjunto de restrições que marginalizavam a maioria das empresas nacionais e facilitavam a participação de grandes grupos econômicos, visto que eram exigidos altos patrimônios mínimos para licitar e participar (Palermo, 2004:135).

Em relação a aprovação da legislação específica, a análise feita neste capítulo demonstrou a eficiência do Executivo em angariar apoio para a aprovação de medidas que lhe conferiam inúmeras atribuições especiais. É inevitável perceber o quanto se delegou autonomia a este poder para tomar decisões e implementar o que considerou conveniente em cada situação. Em diversos momentos estava explícito na legislação, que algumas situações deveriam ser definidas exclusivamente pelo Executivo, mas não estava claro qual era o limite das atribuições. O contexto de crise econômica e política naquele momento, não pode ser desconsiderado na hora de avaliar a aprovação de tal legislação, visto que foi a principal razão para justificar a delegação de poderes do Legislativo.

Outra característica muito interessante referente à aprovação da legislação estava na regra institucional argentina que permite ao presidente escolher a casa legislativa na qual a tramitação do projeto deve ser iniciada. Estrategicamente o presidente deu início aos seus projetos sempre pelo Senado, que era a casa onde detinha maioria das cadeiras. Essa já era uma grande vantagem para o presidente, e acabava funcionando como uma maior pressão para a Câmara também aprová-lo rapidamente, e quando esta tentou fazer modificações, como o projeto voltava ao Senado caso tivesse sido emendado, este não aceitava as emendas e a aprovação ficava de acordo com a proposta original. Esta regra de escolha da Casa legislativa não se aplica ao Brasil, pois aqui a lei determina que os projetos do Executivo devem necessariamente iniciar pela Câmara dos Deputados.

O Executivo argentino foi habilidoso em explorar as condições específicas deste momento e conseguiu incorporar numa só lei, na de Reforma do Estado especialmente, as

propostas de privatização das empresas públicas de forma conjunta, impedindo que a discussão voltasse a tona caso a caso, podendo vir com ânimos cada vez mais acirrados e posturas controversas. A situação de grave crise social e econômica e a pressão política proveniente dos setores financeiros e internacionais acabou permitindo uma atuação do governo justificada pela emergência. Entretanto, o momento de crise é uma explicação parcial da decisão política por reformas. Além da crise econômica é fundamental avaliar as pressões de organismos internacionais que se intensificavam, os recursos de poder do presidente e a centralização das decisões nas suas mãos, principalmente após a reforma constitucional de 1994 em que a utilização de Decretos de Necessidade e Urgência foi regulamentada. A capacidade do presidente Menem em articular redes de apoio e personalizar as decisões também não pode ser descartada. Todas essas variáveis analisadas conjuntamente explicam a viabilidade política que foi se construindo na Argentina e que permitiram colocar tal programa em prática.

De forma resumida podemos sublinhar que o presidente Menem contou com extensa capacidade de governo, isto é, concentrou poderes e decisões em suas mãos, e apesar das heterogeneidades internas possuiu uma base parlamentar majoritária enquanto a oposição estava desarticulada e não representou um obstáculo em potencial. Essas características permitiram a aprovação do extenso programa de privatizações num curto espaço de tempo. Com a aprovação das leis o governo conseguiu privatizar várias empresas estatais e, posteriormente, outras leis e decretos venderam quase todas as empresas restantes e as prestações de serviços. As empresas falidas ou não rentáveis tiveram suas atividades encerradas. Nas tabelas em anexo veremos que do total de 76 empresas, 17 estavam incluídas no programa de privatização implementado pela lei de Reforma do Estado, e em cerca de 40 empresas o governo utilizou decretos para privatizar ou regulamentar algum item específico. No próximo capítulo nos deteremos na análise das privatizações no Brasil.

Anexos do Capítulo

Lei 23.696 de Reforma do Estado

Anexo 1

- Empresa Nacional de Telecomunicaciones: concesión, privatización
- Aerolíneas Argentinas: privatización parcial o total
- Optar: privatización
- Buenos Aires – Catering: privatización
- Empresas Líneas Marítimas Argentinas: privatización parcial o total
- Yacimientos Carboníferos Fiscales: privatización parcial, concesión
- Conarsur: privatización
- Dirección Nacional de Vialidad - concesiones parciales o totales de reparación e mantenimiento de la red troncal vial nacional y obras de infraestructura especiales
- Ferrocarriles Argentinos Transporte de pasajeros de carga; infraestructura o servicios: concesiones
- Empresa Nacional de Correos y telégrafos: concesiones
- Yacimientos petrolíferos Fiscales: concesión, asociación o contratos de locación en áreas de exploración y explotación;
- LS 84 TV Canal 11: privatización
- LS 85 TV Canal 13: privatización
- LR 3 Radio Belgrano: privatización
- LR 5 Radio Excelsior: privatización
- Todos los medio de comunicación administrados por el Estado exceptuados: LS 82 ATC - Canal 7; LRA 1 Radio Nacional; Buenos Aires radio difusión argentina al exterior (RAE) y las emisoras que integran el servicio nacional de radiodifusión: privatización
- Subterráneos de Buenos Aires: privatización o concesión parcial o total
- Ceamse: privatización o concesión parcial o total
- Casa de Piedra: concesión parcial o total
- Servicios de prestaciones culturales recreativos y mantenimiento urbano de la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires: privatización o concesión parcial o total
- Junta nacional de granos; elevadores terminales (portuarios): privatización o concesión parcial o total
- Administración general de puertos; Descentralización y Provincialización: concesión total o parcial de puertos o instalaciones portuarias principales o accesorias
- Casa de Moneda: concesión
- Talleres N avales Darsena Norte: privatización total
- Ex planta industrial expropiada mediante Ley N. 19123: privatización total
- Compañía azucarera Las Palmas: privatización total o parcial

Transferencias a jurisdicciones provinciales o municipales mediante convenio:

Obras sanitarias de la nación

Dirección nacional de vialidad

Rutas nacionales de interés provincial

Gas del Estado

Redes de distribución

Anexo 2

- Forja Argentina sociedad anónima: privatización
- Carboquímica Argentina sociedad anónima mixta: privatización
- Polisor sociedad anónima mixta: privatización
- Monomeros vinílicos sociedad anónima mixta: privatización
- Petropol sociedad anónima mixta: privatización
- Induclor sociedad anónima mixta: privatización

Empresas Privatizadas, Liquidadas y/o Disueltas

Administración General de Puertos AGP	Privatizada
Aerolíneas Argentinas S.E.	Privatizada
Aeropuertos	Concesionados
Agua y Energía Eléctrica S.E./Sector Eléctrico	Privatizada
Area Material Córdoba Aviones	Privatizada
Argentina Televisora Color S.E. LS 82 tv Canal 7 (A.T.C.)	Disuelta
Astillero Ministro Manuel Domecq García - DOMECCQ	Disuelta
Astilleros y Fábricas Navales AFNE S.A.	Provincializado
Banco Hipotecario Nacional	Privatizado
Banco Nacional de Desarrollo BANADE	Disuelto
Caja Nacional de Ahorro y Seguro	Privatizada
Canal 11, Dicon Difusión S.A. LS 84 tv	Privatizada
Canal 13, Río de la Plata S.A. LS 85 tv	Privatizada
Carboquímica Argentina Sociedad Anónima Mixta	Privatizada
Carolina S.A. Minera	Disuelta
Compañía Azucarera las Palmas S.A.I.C.A.P.U.	Disuelta
Conarsud S.A. Asesoría y Consultoría	Disuelta
Consultara S.A. Consultara de la Armada	Disuelta
Corporación Argentina de Productores (CAP)	Disuelta
Empresa Desarrollos Especiales S.A. EDESA	Disuelta
Empresa Líneas Marítimas Argentinas ELMA	Privatizada
Empresa Nacional de Correos y Telégrafos ENCOTEL	Disuelta
Empresa Nacional de Telecomunicaciones ENTEL	Privatizada
Empresa Nuclear Argentina de Centrales Eléctricas S.A. ENACE	Disuelta
Establecimientos Altos Hornos Zapla	Privatizada
Fábrica Militar de Acido Sulfúrico	Privatizada
Fábrica Militar de Tolueno Sintético	Privatizada
Fábrica Militar de Vainas y Conductores Eléctricos ECA	Privatizada
Fábrica Militar General San Martín	Privatizada
Fábrica Militar Pilar	Privatizada
Fábrica Militar San Francisco	Privatizada

Ferrocarril Belgrano S.A.	Concesionado
Ferrocarriles Argentinos S.A.	Concesionado
Ferrocarriles Metropolitanos S.A.	Concesionado
Fondo Nacional de la Marina Mercante	Disuelto
Forja Argentina S.A.	Liquidada
Gas del Estado S.E.	Privatizada
Hidroeléctrica Norpatagónica S.A. HIDRONOR/Sector Eléctrico	Privatizada
Hierro Patagónico de Sierra Grande S.A. Minera HIPASAM	Privatizado
Hipódromo Argentino	Concesionado
Induclor Sociedad Anónima Mixta	Privatizada
Indupa S.A.	Privatizada
Instituto Nacional de Reaseguros S.E. INDER	Disuelto
Interbaires S.A.	Privatizado
Intercargo S.A.	Privatizado
Junta Nacional de Carnes	Disuelta
Junta Nacional de Granos	Privatizada
LR3 Radio Belgrano	Concesionada
LR5 Radio Excelsior	Concesionada
LV3 Radio Córdoba	Concesionada
Llao Llao Holding	Privatizado
Monómetros Vinílicos	Privatizado
Obras Sanitarias de la Nación OSN	Concesionada
Petropol	Privatizada
Petroquímica Bahía Blanca S.A	Privatizada
Petroquímica General Mosconi S.A.I. y C.	Privatizada
Petroquímica Río Tercero	Privatizada
Polisur Sociedad Mixta	Privatizado
Redes de Acceso a grandes ciudades	Concesionadas
Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires SEGBA/Sector Eléctrico	Privatizada
Sociedad Mixta Siderurgia Argentina SOMISA	Privatizada
Talleres Navales Dársena Norte S.A.C.I. y N. TANDANOR	Privatizados
Tanque Argentino Mediano S.E. TAMSE	Disuelto
Tecnología Aeroespacial S.A. TEA	Disuelta
Yacimientos Carboníferos Fiscales YCF	Concesionadas
Yacimientos Petrolíferos Fiscales S.E. YPF	Privatizada

Fonte: Subsecretaría de Administración y Normalización Patrimonial
Ministerio de Economía y Producción

Seguimiento normativo das empresas

Entes o Empresas	Creación	Privatización	Liquidación	Disolución	Cierre	Post Cierre
Administración General de Puertos		Ley 23696 Dec. 2074/90 Ley 24093				
Aerolíneas Argentinas	Dec. 808/79	Dec. 1591/89	Dec. 2761/90		Res. 398/96	
Aeropuertos		Dec. 375/97 Dec. 500/97				
Agua y Energía Eléctrica	Dec. 3907/77	Ley 24065	Res. 587/00			
Area Material Cordoba		Dec. 899/91 Ley 24045				
Argentina Televisora Color	Ley 21377	Ley 23696	Dec. 544/92		Res. 570/96	
Astillero Ministro Manuel Domecq García		Dec. 1398/90 Ley 24045			Res. 457/00	Res. 31/04
Astilleros y Fábricas del Estado - AFNE	Dec. 10627/53 Ley 18394	Dec. 1398/90 Ley 24045	Dec. 1787/93		Res. 1363/97	
Banco Hipotecario Nacional		Ley 24855 Dec. 924/97				
Austral Líneas Aéreas		Res. 1326/94				
Banco Nacional de Desarrollo	Ley 18899 Ley 21629	Dec. 2514/91 Ley 24155	Dec. 1027/93	Dec. 1027/93	Res. 565/05	
Caja Nacional de Ahorro y Seguro	Ley 9527	Dec. 2514/91 Ley 24155	Res. 470/94		Res. 563/05	
Canal 11 - LS 84 TV		Dec. 830/89				
Canal 13 - LS TV		Dec. 830/89				
Carboquímica Argentina S.A. Mixta		Ley 23696 Dec. 1383/90				
Carolina Sociedad Anonima Minera			Res. 512/96			
Compañía Azucarera Las Palmas		Ley 23696	Res. 919/96		Res. 919/96	
CONARSUD S.A.			Res. 258/95			
CONSULTARA S.A.			Res. 767/95			
Corporación Argentina de Productores de Carnes - CAP				Dec. 2284/91		Res 754/04
Dicon Difusión Contemporanea					Res. 515/00	
Empresa Desarrollos Especiales - EDESA	Dec. 985/75	Dec. 1398/90 Ley 24045	Dec. 552/91		Res. 855/95	
Empresa Líneas Marítimas Argentinas - ELMA	Ley 15761	Ley 23696 Dec. 2074/90 Dec. 2062/91	Res. 394/96	Res. 394/96	Res. 803/00	
Empresa Nacional de Correos y Telégrafos - ENCOTEL	Ley 19654 Ley 20216	Ley 23696 Dec. 2074/90	Res. 526/96		Res. 558/98	
Empresa Nacional de Correos y Telégrafos S.A. - ENCOTESA	Dec. 214/92	Dec. 214/92 Dec. 463/96 Dec. 265/97 Dec. 840/97	Dec. 840/97			
Empresa Nacional de Telecomunicaciones - ENTEL		Ley 23696 Dec. 731/89	Res. 218/00		Res. 218/00	
Empresa Nuclear Argentina de Centrales Electricas S.A. - ENACE			Res. 796/00			Res. 260/06

Establecimientos Altos Hornos Zapla		Ley 23809 Dec. 1213/90	Res. 801/98			
Fábrica Argentina de Materiales Aeroespaciales			Res. 1115/00			
Fábrica Militar de Ácido Sulfúrico		Dec. 1398/90 Ley 24045			Res. 804/96	
Fábrica Militar de Tolueno Sintético		Dec. 1398/90 Ley 24045			Res. 302/96	
Fábrica Militar de Vainas y Conductores Eléctricos - ECA		Dec. 1398/90 Ley 24045			Res. 711/97	
Fábrica Militar San Martín		Dec. 1398/90 Ley 24045			Res. 540/96	
Fábrica Militar Pilar		Ley 24045			Res. 519/00	
Fábrica Militar San Francisco		Dec. 1398/90				
Ferrocarril Belgrano S.A.		Dec. 430/94				
Ferrocarriles Argentinos S.A.	Ley 2873	Dec. 666/89	Dec. 1039/95		Res. 219/00	
Ferrocarriles Metropolitanos S.A.	Dec. 502/91	Dec. 502/91	Res. 53/97		Res. 189/04	
Flota Fluvial del Estado Argentino					Res. 595/95	
Fondo Nacional de la Marina Mercante	Dec.-Ley 6677/63 Ley 19870		Res. 410/94	Dec. 2687/93	Res. 881/01	
Forja Argentina	Ley 19400	Ley 23696	Res. MD 381/93		Res. 516/97	
Gas del Estado S.E.	Dec. 1424/78	Ley 23696 Dec. 2074/90 Ley 24076	Res. 631/94	Res. 631/94	Res. 617/97	
Hidroeléctrica Norpatagónica - HIDRONOR	Dec. 7925/67	Ley 23696 Dec. 1398/92 Ley 24065 Dec. 287/93	Res. 394/96	Res. 394/96	Res. 1647/98	
Hierro Patagónico de Sierra Grande S.A. - HIPASAM	Ley 18605	Dec. 1398/90 Ley 24045	Dec. 160/92	Dec. 160/62	Res. 415/96	
Hípódromo Argentino S.A.		Dec. 292/92 Dec. 782/92				
Induclor S.A. Mixta		Ley 23696				
Indupa S.A.		Res. 169/95 Res. 673/95				
Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social - INARSS					Res. 705/06	
Instituto Nacional de Reaseguros S.E. - INDER	Dec. 10073/73	Dec. 1615/91	Res. 434/92 Res. 844/99	Dec. 171/92 Dec. 1061/99		
Junta Nacional de Granos	Dec.-Ley 19697/56 Dec.-Ley 6698/63	Ley 23696 Dec. 2074/90		Dec. 2284/91	Res. 356/95	
LR3 Radio Belgrano		Ley 23696 Dec. 875/90			Res. 516/00	
LR5 Radio Excelsior		Ley 23696			Res.	

					559/00	
LT6 Radio Genaro Beron de Astrada					Res. 824/00	
LU33 Emisora Pampeana					Res. 833/00	
LU6 Radio Atlántica					Res. 517/00	
LV3 Radio Córdoba					Res. 823/00	
LV7 Radio Tucumán					Res. 518/00	
Obras Sanitarias de la Nación - OSN	Ley 20324	Ley 23696 Dec. 2074/90	Res. 906/93	Res. 906/93	Res. 1049/00	
Pat. Desaf. del Centro de Exploración Geológica Miniero Residual					Res. 514/00	
Pat. Desaf. del Est. Altos Hornos Zapla					Res. 671/00	
Pat. Desaf. del Ex Terr. Nac. de T. del Fuego, Ant. e Islas A. Sur					Res. 1714/98	
Petroquímica Bahía Blanca		Res. 169/95 Res. 673/95				
Petroquímica General Mosconi		Ley 24045 Res. 1283/92	Res. 1111/00			
Polisur Sociedad Mixta						
Redes de Acceso a Grandes Ciudades		Dec. 2039/90				
Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires - SEGBA	Dec. 11950/58 Ley 15336	Ley 23696 Dec. 2074/90 Ley 24065	Res. 198/93		Res. 557/98	
Siderúrgica Integrada S.A.I.yC. - SIDINSA	Dec. 596/75		Dec. 375/87	Dec. 375/87	Res. 614/95	
SISTEVAL S.A.					Res. 318/03	
Sociedad Interamericana de Maquinarias - SIAM			Res. 50/95			
Sociedad Mixta Siderurgia Argentina - SOMISA	Ley 12987	Dec. 1398/90 Ley 24045	Res. Conj. MD 546/93 - MEyOSP 847/93	Res. Conj. MD 546/93 - MEyOSP 847/93	Res. 561/97	
Talleres Navales Darsena Norte S.A.C.I.yN. - TANDANOR	Res. 443/93	Ley 23696	Res. 443/93		Res. 119/95	
Tanque Argentino Mediano S.E. - TAMSE		Dec. 1398/90 Ley 24045			Res. 23/02	Res. 146/04
Tecnología Aeroespacial S.A. - TEA	Dec. 2197/76	Dec. 1398/90 Ley 24045	Res. MD 197/93		Res. 514/96	
Yacimientos Carboníferos Fiscales - YCF	Dec. 3682/58	Ley 23696 Dec. 2074/90	Res. 394/96	Res. 394/96	Res. 621/98	
Yacimientos Mineros Aguas del Dionisio	Ley 14771					
Yacimientos Petrolíferos Fiscales - YPF		Ley 24145 Dec. 546/93	Res. 1261/94		Res. 834/98	

Fonte: Subsecretaría de Administración y Normalización Patrimonial
Ministerio de Economía y Producción

CAPÍTULO 4 – AS PRIVATIZAÇÕES NO BRASIL DURANTE O GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

4.1 Introdução

Assim como ocorreu na Argentina, as propostas de privatização de empresas estatais no Brasil se tornaram mais robustas após a transição política para a democracia, mas, não se tratava de idéias novas já que ainda no período autoritário essa hipótese vinha sendo considerada. Em 1974 o empresariado brasileiro lançou uma campanha de desestatização que acabou forçando o general Geisel a manifestar certo compromisso com a venda de empresas estatais (Iazzetta, 1997:265). Posteriormente, sob o governo do general Figueiredo foi criada através de decreto presidencial - Decreto nº 86.215, de 15 de julho de 1981, uma Comissão Especial de Desestatização para cuidar deste tema e fixar normas para a transferência de empresas controladas pelo governo federal. A promulgação deste decreto é um marco legal importante que simboliza o primeiro desenho da política. Ele estabelece os critérios para que uma empresa se enquadre na transferência de controle para o setor privado, ou até mesmo sua desativação. São eles⁴⁹:

I - As empresas privadas que, tendo sido criadas pelo setor privado, passaram ulteriormente para o controle direto ou indireto da União, em decorrência de inadimplência de obrigações, excussão de garantia ou situações jurídicas semelhantes;

II - As empresas instituídas pelo Poder Público que não mais devam permanecer sob o controle e direção do Governo Federal, por já existir, sob controle nacional, setor privado suficientemente desenvolvido e em condições de exercer as atividades que lhes foram atribuídas;

III - As subsidiárias das empresas instituídas ou controladas direta ou indiretamente pela União, cuja existência não seja indispensável à execução dos objetivos essenciais da empresa controladora e importe em desnecessária ou injusta competição com as empresas privadas nacionais.

Adiante, estabelece quais empresas não estão incluídas no Decreto:

I - As empresas incumbidas de atividades diretamente ligadas à segurança nacional, a critério do Presidente da República;

⁴⁹ Decreto nº 86.215, de 15 de julho de 1981. [Senado Federal](#), [Subsecretaria de Informações](#).

II - As empresas incumbidas de atividades sujeitas ao regime legal de monopólio do Estado;

III - As empresas responsáveis pela operação da infra-estrutura econômica ou social básica ou produtoras de insumos de importância estratégica, cujo controle o Estado foi levado a assumir para viabilizar o desenvolvimento do setor privado, e não para com ele competir;

IV - As empresas constituídas com o objetivo de manter o controle nacional do processo de desenvolvimento ou evitar a desnacionalização de setores básicos da economia.

A Comissão Especial de Desestatização (CED), criada pelo Decreto seria a responsável por executar as medidas estabelecidas por ele, cessando ou transferindo ao setor privado empresas cujo controle público não mais se fazia necessário ou justificável (Almeida, 1999). Nesse período foram vendidas empresas de pequeno porte e foi a CED a responsável por conduzir os processos (Lourenço, 1998).

Com o fim do regime autoritário, a cada novo governo as propostas de privatizações ganharam mais força: no governo Sarney algumas empresas que haviam passado para o controle público retornaram para as mãos da iniciativa privada; no governo Collor estas políticas passam a fazer parte da agenda do governo, mas devido à saída do presidente por denúncias de corrupção o programa não foi levado até o fim, e o governo de seu vice, Itamar Franco, acabou suspendendo temporariamente algumas medidas devido às tensões do ambiente político; por fim, no governo Fernando Henrique Cardoso as políticas de privatização tornam-se uma das principais políticas do governo reestruturando totalmente o aparato do Estado.

Diferentemente do Brasil, o principal programa de privatizações da Argentina foi implementado logo no segundo governo democrático, que foi o governo Menem. O contexto de crise vivido pelo país na época, bastante enfatizado no capítulo anterior, foi o que possibilitou ao presidente concentrar decisões em suas mãos e implementar o programa, respaldado basicamente por duas grandes leis. Já no Brasil, o segundo governo após a transição que foi o governo Collor, foi também o governo que formulou sistematicamente um programa de privatização para o país, mas não teve tempo hábil para colocá-lo em prática devido à saída do presidente. E no que se refere à legislação, no Brasil o programa não foi feito através de uma legislação única, pelo contrário, cada setor a ser

privatizado foi regulamentado por uma legislação própria. Essas diferenças não permitiram a organização dos dois capítulos exatamente no mesmo padrão, mas no capítulo seguinte teremos a oportunidade de expor de forma mais sistemática a comparação entre os dois países com suas semelhanças e diferenças.

O capítulo está organizado da seguinte forma: primeiro tratamos cronologicamente de cada governo, visto que cada um deles deu um passo a mais na direção de implementar um efetivo programa de privatização. Iniciamos, portanto, com o governo Sarney em que a preocupação com a estabilidade democrática e a situação econômica vivida pelo país na época se sobrepôs às preocupações relativas às reformas estruturais, e o que se vê neste governo são privatizações periféricas. Posteriormente tem-se a seção em que é analisado o governo Collor, e neste momento já é formulado mais claramente um programa de privatização para o país, através do Programa Nacional de Desestatização. Algumas iniciativas chegaram a ser implementadas, mas o processo de *impeachment* contra o presidente acabou interrompendo o desenvolvimento do programa. A seção após o governo Collor trata do breve governo de seu vice, Itamar Franco. Por ter assumido a presidência num contexto de instabilidade política Itamar se preocupou mais com a busca da estabilidade econômica, e foi no seu governo que o Plano Real foi implementado, encabeçado pelo então ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso. A partir daí as análises se concentram nos dois mandatos do presidente FHC, visto que foi o momento em que as privatizações realmente se tornaram item fundamental da agenda do governo e puderam ser colocadas em prática. Tem-se, portanto, uma seção sobre o governo FHC em que são analisadas as principais ações do presidente no sentido de conseguir efetuar mudanças na Constituição para permitir a implementação do programa de privatizações e quais foram as principais empresas e serviços privatizados. E depois disso segue uma seção analisando as relações entre o Executivo e o Legislativo no que se refere às negociações em torno do programa de reformas e a capacidade do presidente em articular uma maioria de apoio, e por fim a última seção com algumas considerações finais.

4.2 O governo José Sarney (1985-1989)

A derrota da proposta de eleições diretas para presidente restringiu a disputa ao Colégio Eleitoral, que optou por Tancredo Neves ao invés de Paulo Maluf. Contudo, Tancredo Neves faleceu antes mesmo de tomar posse e seu vice, José Sarney, assumiu o cargo de primeiro presidente civil após o regime autoritário.

A morte de Tancredo gerou uma forte comoção na sociedade e, José Sarney era uma personalidade marcada por ser integrante da elite civil do governo militar e por ter aderido tardiamente às forças democráticas, além de ser identificado como chefe da poderosa oligarquia política que dominava seu estado natal, o Maranhão.

No plano político o presidente Sarney procurou respeitar as liberdades democráticas autorizando dentre outras medidas, a criação e organização de novos partidos políticos, e em novembro de 1986 foram realizadas eleições para o Congresso e os governos estaduais, sendo que os congressistas eleitos seriam encarregados de elaborar uma nova Constituição para o país, que acabou sendo promulgada em 1988 (Fausto e Devoto, 2004). A Constituição de 1988 teve o papel fundamental de devolver e ampliar os poderes de diversos atores governamentais importantes, como o Legislativo, o Judiciário e o Ministério Público.

Mesmo antes da promulgação da nova Constituição, diversas leis que impediam a participação popular foram instituídas, tais como: as eleições diretas em dois turnos para a presidência da República, eleições diretas nas capitais dos estados; representação política para o Distrito Federal na Câmara dos Deputados e no Senado; o direito de voto para os analfabetos; liberdade de organização partidária, inclusive para os partidos comunistas; e todo um conjunto de alterações menores que seguiam a mesma direção. Além disso, a legislação sofreu algumas mudanças que provocaram um enorme impacto na atividade política dos trabalhadores, aumentando sensivelmente seus direitos de participação e liberando-os do controle governamental, tais como: a) foram readmitidos líderes sindicais, antes demitidos; b) foi cancelado o controle do Ministério do Trabalho sobre as eleições sindicais; e c) foi eliminada a proibição de associações intersindicais, o que legalizou as atividades das centrais sindicais (Sallum Jr. 2003).

No plano econômico a política do governo Sarney é considerada como sendo um fracasso, principalmente se se tiver em conta que quando assumiu o governo em 1985 o

quadro era menos grave do que em anos anteriores. Segundo Fausto e Devoto (2004) os aspectos mais positivos eram o saldo da balança comercial e as reservas que o Brasil possuía, embora subsistissem o problema da dívida pública e o da inflação, que chegou a algo em torno de 223% em 1984 e 235% em 1985.

A política de austeridade fiscal, adotada pelo ministro da Fazenda, Francisco Dornelles (sobrinho de Tancredo Neves), objetivava conter o processo inflacionário, mas o receituário também incluía a elevação da taxa de juros, uma política monetária restritiva, a contenção do crédito e a redução da demanda, todos ingredientes básicos de uma política recessiva (Diniz, 1997:57). Como não obteve êxito, o ministro não resistiu às pressões e se demitiu, assumindo Dílson Funaro o seu lugar (Fausto e Devoto, 2004).

A gravidade do quadro econômico⁵⁰ levou o presidente Sarney a lançar um plano econômico, o Plano Cruzado⁵¹, que foi anunciado em rede nacional em 28 de fevereiro de 1986. A combinação de congelamento de preços e do câmbio, o abono salarial e os juros baixos causaram uma explosão da demanda. A reforma monetária implementada pelo plano despertou muitas reações de otimismo em diversos setores empresariais, entretanto Diniz ressalta que houve uma certa cisão no meio empresarial, em que de um lado os líderes de setores mais dinâmicos mostravam-se confiantes, apoiando a proposta governamental de estabilização econômica; e do outro lado, setores mais tradicionais alinhavam-se em torno da defesa do livre mercado (Diniz, 1997:59,61). Posteriormente, a excessiva oferta monetária e a gradativa perda de confiança no Plano provocaram uma valorização de ativos reais (estoques de mercadorias, imóveis urbanos, terras). Nesse contexto, o racionamento de bens, o ágio e mesmo o mercado paralelo tornaram-se freqüentes, após uma breve democratização do consumo (Fausto e Devoto, 2004:473). A popularidade do presidente

⁵⁰ O ano de 1986 teve início com uma inflação de 400% ao ano e a dívida externa atingiu a cifra de US\$104 bilhões.

⁵¹ As principais medidas do Plano Cruzado foram: criação de uma nova moeda, o cruzado, equivalente a mil cruzeiros; criação de um novo título federal, a OTN (Obrigação do Tesouro Nacional), substituindo a antiga ORTN (Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional); redução da correção monetária, que passou a vigorar apenas para as cadernetas de poupança, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e os títulos do governo; fixação do salário mínimo mensal em Cz\$800 (US\$58); conversão dos salários em cruzados, utilizando-se o salários médio real dos últimos seis meses como base de conversão, acrescidos de um abono nominal de 8%; estabelecimento do período de um ano para a vigência dos contratos salariais, ao término dos quais as negociações salariais determinariam os reajustes subsequentes; reajuste automático dos salários quando a inflação acumulada atingisse o patamar de 20%; criação do seguro-desemprego; congelamento dos preços e convocação da população para fiscalizar o tabelamento (Diniz, 1997:58).

que havia crescido bastante nos meses iniciais de implementação do plano caiu rapidamente tão logo este fracassou e a inflação retornou com mais força.

Em relação às reformas estruturais, ponto central de nosso interesse, é importante ressaltar que as privatizações não faziam parte da agenda política deste governo, portanto, o alcance e o impacto na estrutura do Estado não foram relevantes. Todavia, mesmo não sendo parte das prioridades do governo, este tomou algumas medidas neste sentido e a primeira delas foi criar, através do Decreto nº 93.606, de 21 de novembro de 1986, o Programa de Privatização e substituir a Comissão Especial de Desestatização pelo Conselho Interministerial de Privatização. Nesse decreto o governo define o BNDES como o responsável por selecionar e cadastrar empresas de reconhecida reputação e tradicional atuação em atividades de negociação de capital e transferência de capital acionário, para contratação de assessoramento. O decreto também ampliava o alcance do programa de forma a incluir todas as empresas do Estado, à exceção dos monopólios públicos estabelecidos na Constituição de 1969; permitia o uso de títulos da dívida externa na privatização; e aumentava o poder do ministro do Planejamento nas decisões relativas à inclusão ou exclusão de empresas do rol das privatizáveis (Almeida, 1999).

Segundo Almeida, ao enviar para o Congresso a legislação referente ao Plano Cruzado, o governo também enviou uma Medida Provisória autorizando a privatização de todas as empresas do Estado, exceto as protegidas pela Constituição. Entretanto, essa proposta foi veementemente rejeitada, inclusive pelos líderes dos dois maiores partidos o PFL e o PMDB. Foram 350 votos contrários e 77 favoráveis. Esse comportamento parece comprovar que as dificuldades do setor público ou aspectos estruturais da crise econômica não eram prioridade da agenda daquele momento, a maior preocupação era com a reconstrução das instituições democráticas abaladas por tantos anos de regime autoritário. A atenção, portanto, estava mais voltada para o funcionamento interno das instituições.

Fato importante a ser registrado é que não havia um consenso na sociedade brasileira, no período do governo Sarney sobre uma mudança do papel desenvolvimentista do Estado. Os próprios empresários careciam de um projeto consistente de longo prazo, que permitisse a superação dos conflitos internos da classe (Velasco Júnior, 1996; Diniz, Boschi e Lessa, 1989:29).

Na realidade, as privatizações realizadas durante esse governo são consideradas “reprivatizações”, pois se tratavam de empresas que haviam sido absorvidas pelo BNDES por estarem em situação de falência e voltavam agora para as mãos da iniciativa privada. Isso ocorreu entre 1981 a 1989 período durante o qual foram vendidas 38 empresas de pequeno porte (20 no governo Figueiredo e 18 no governo Sarney), significando um esforço isolado do BNDES, pois muitas destas empresas estavam inadimplentes com o Banco, e o governo ainda não tinha o objetivo de implementar um programa de privatização em larga escala (Iazzetta, 1997:265). A venda destas empresas arrecadou US\$ 780 milhões⁵². A forte presença do Banco na determinação destas políticas dá às privatizações deste período um caráter mais técnico e menos ideológico. Segundo Márcio Fortes, presidente do BNDES na época:

“a privatização, na realidade, não foi uma política tão central. Foi a necessidade que o BNDES teve, em primeiro lugar, de gerar recursos dentro do seu próprio patrimônio; em segundo lugar, de obter liquidez para suas atividades normais; e, em terceiro lugar, porque sua própria administração interna era fortemente prejudicada pelo acúmulo de atos de gestão necessários ao seu dia-a-dia, tendo em vista o Banco ser proprietário de mais de 25 empresas de grande complexidade” (Apud, Velasco Júnior, 1996:34).

A ação em prol das privatizações foi, segundo Velasco Júnior, uma ação auto-interessada da agência governamental, visto que ela definiu e implementou estrategicamente uma política pública. Mais tarde, já no governo Collor, o BNDES passaria a ser o gestor do amplo programa federal de desestatização.

Fica claro, portanto, que no governo Sarney as privatizações não são consideradas de grande relevância, sendo levadas a cabo com muita sutileza e não chegam a atingir os setores mais estratégicos da economia, principalmente por não se tratar de uma política de governo, como já foi acentuado. Entretanto, como ressaltou Maria Hermínia Tavares de Almeida (1999), apesar dos resultados modestos, isso evidenciava que o tempo da expansão do setor produtivo e estatal haviam se encerrado. E será no Governo Collor, analisado a seguir, que veremos essa política ganhar uma atenção especial e entrar definitivamente na agenda do governo.

⁵² “Privatizações” – www.bndes.gov.br

4.3 O Governo Fernando Collor (1990-1992)

Os problemas econômicos enfrentados pelo governo Sarney, e a baixa articulação partidária podem ter possibilitado o crescimento da candidatura de Fernando Collor de Mello, jovem político de Alagoas, que com um discurso de moralidade e combate à corrupção através da “caça aos marajás”, conseguiu mesmo sem o apoio de partidos importantes no primeiro turno, chegar a vitória no segundo turno contra o candidato Luís Inácio Lula da Silva, do PT. Vale ressaltar que além desse discurso em favor da parcela mais desamparada da população, algumas de suas propostas tinham um nítido teor liberal, como a meta de reduzir o Estado e privatizar a economia. Na realidade tratava-se de um discurso não-programático, centrado na idéia do rompimento com o passado e no anúncio de um mundo novo, uma negação e uma oposição a tudo o que representava o governo anterior, sem, no entanto, apresentar claramente um programa de ação ou implementação de um novo modelo econômico (Diniz, 1997:132).

Inicialmente, o governo Collor suspendeu as barreiras não tarifárias à importação e as tarifas alfandegárias foram redefinidas, criando-se um programa para sua redução progressiva ao longo de quatro anos⁵³ (Sallum Jr. 2003). Neste governo, a agenda pública estava se adequando aos postulados do Consenso de Washington e as privatizações, que no governo Sarney não faziam parte da agenda passam a ser item fundamental, juntamente com um plano posterior de estabilização da moeda. As privatizações visavam recuperar as finanças públicas e reduzir aos poucos o papel do Estado no incentivo à indústria doméstica.

Segundo Sallum Jr. essas medidas significavam o descarte da estratégia anterior de desenvolvimento, vigente plenamente até o início de 1980, e cuja pretensão era construir uma estrutura industrial completa e integrada usando o Estado como escudo protetor ante a competição externa e como alavanca do desenvolvimento industrial e da empresa privada nacional.

As novas regras da privatização faziam parte do conjunto de medidas provisórias enviadas ao Congresso que instituía o “Plano Collor” (Almeida, 1999). Este foi um plano

⁵³ As tarifas médias eram 31,6% em 1989. Foram reduzidas para 30% em 1990, para 23,3% em 1991, para 19,2% em janeiro de 1992, para 15% em outubro de 1992 até 19,2% em Julho de 1993 (Sallum Jr. 2003).

heterodoxo implementado no país com o mesmo objetivo dos anteriores: combater a inflação, que neste período atingia cerca de 80% ao mês e ameaçava crescer ainda mais⁵⁴.

Elaborado pela ministra da Fazenda, Zélia Cardoso de Mello e sua equipe, e implementado logo no início do governo, em março de 1990, incluía quatro séries de medidas de curto prazo: 1) reforma monetária, incluindo o congelamento de 70% dos ativos financeiros do setor privado; 2) ajuste fiscal, do qual fizeram parte medidas *once and for all* de cancelamento de parte da dívida; 3) um novo congelamento de preços; e 4) introdução de uma taxa de câmbio flutuante. As políticas de médio prazo incluíam a liberalização do comércio externo e a privatização (Bresser Pereira, 1996:224).

A chave, portanto, do plano era o congelamento de todos os ativos financeiros com o propósito de reduzir a liquidez da economia. Os preços foram controlados, os mecanismos indexatórios atenuados e milhares de empregados públicos foram despedidos na tentativa de cortar o déficit fiscal. Também suspenderam as barreiras não tarifárias à exportação criando um programa de redução progressiva destas tarifas, e programaram reformas de longo alcance: a desregulamentação das atividades econômicas e privatizações de companhias estatais que não estivessem protegidas pela Constituição, a fim de recuperar as finanças públicas e reduzir aos poucos o papel do Estado no incentivo à indústria doméstica. Algumas medidas do plano, como os bloqueios aos depósitos bancários por dezoito meses (permitindo-se somente saques irrisórios), e o confisco de cerca de 70 a 80% do total dos ativos financeiros, gerou revolta e trauma na população brasileira. Nas palavras de Diniz:

Ao afirmar o caráter inegociável e intocável do plano, transformou o Congresso em um apêndice do Executivo. A promulgação, e entrada imediata em vigor, do conjunto das MPs que instituíram o Plano Collor I produziria efeitos avassaladores na economia e na sociedade, inviabilizando de fato qualquer reação do Congresso, dado o alto custo político de uma ação de veto (Diniz, 1997:184).

⁵⁴ De 1979 a 1994 a inflação foi alta e persistente na economia brasileira. Várias tentativas de contenção foram frustradas: no primeiro plano de estabilização ortodoxo implementado em 1979 a inflação saltou de 40% para 100% ao ano. No segundo plano, em 1981 ela permaneceu no mesmo patamar. No terceiro plano, em 1983, pulou de 100% para 200% ao ano. Após o Plano Cruzado, em 1986, a primeira tentativa heterodoxa, a inflação caiu de 10% ao mês para quase zero, mas um ano mais tarde estava acima de 20% ao mês. Após o Plano Bresser, 1987, a inflação caiu para quase zero novamente, mas dois anos mais tarde estava próxima de 30% ao mês. Após o Plano Verão, 1989, a inflação caiu acentuadamente mas subiu para 80% ao mês um ano depois. O Plano Collor I, 1990, também reduziu a inflação para próximo de zero, mas cerca de um ano depois voltou para 20% ao mês (Bresser Pereira, 1996:239).

O Plano Collor seguiu um curso similar ao do Plano Cruzado, no governo Sarney. Conseguiu uma drástica e rápida queda da inflação por um curto período de tempo, elevando a popularidade do presidente, mas cerca de noventa dias depois uma forte recessão tomou conta da economia e a inflação voltou a aparecer, forçando o governo a implementar novas medidas, que acabaram recebendo o nome de Plano Collor II. Porém, além da aceitação e a credibilidade deste terem sido bem mais baixas, foi um programa ineficiente, ‘um simples remendo’, segundo Bresser Pereira, com o qual o governo buscava ganhar tempo diante do fracasso do plano anterior, baseando-se num aumento dos preços públicos.

Eleito por um partido inexpressivo, o PRN (Partido de Renovação Nacional), Collor sempre ostentou com orgulho o fato de não estar comprometido com nenhuma força política partidária, nem com a comunidade empresarial. E num país em que é praticamente impossível o partido do presidente eleito ganhar a maioria das cadeiras do Congresso, tentar governar sozinho não é a melhor opção, o ideal é procurar angariar apoio político através de alianças e coalizões. A necessidade de negociar uma coalizão de apoio é, portanto, tanto maior quanto forem as ambições políticas do governo e seus planos de realizar mudanças drásticas e o plano de privatizações de Collor era uma dessas mudanças, pois faziam parte de um amplo programa de reformas e que não seria possível sua efetivação sem um considerável apoio do Congresso.

Esse comportamento avesso a alianças acabou prejudicando notavelmente o presidente e o levou a ficar completamente isolado quando surgiram as primeiras denúncias de corrupção contra seu governo. Assim, acusado de corrupção, Collor renunciou ao final de 1992 para evitar o processo formal de *impeachment*, em que o Senado anunciaria seu afastamento definitivo poucas horas depois, cassando seus direitos políticos por oito anos. Com a saída de Collor o vice-presidente Itamar Franco assumiu o cargo.

No que diz respeito especificamente ao pacote de reformas que o governo desejava implementar, vale analisar a medida provisória que se converteu na Lei 8.031 de 1990, responsável por criar o Programa Nacional de Desestatização – PND. Essa medida demonstrava o interesse do governo em concentrar seus esforços na implementação das privatizações ao incluir 68 empresas no programa. O foco principal era a venda de

empresas produtivas e de grande porte e acabaram sendo desestatizadas 18 empresas nos setores de siderurgia, fertilizantes e petroquímica, tendo sido arrecadados US\$ 4 bilhões. Uma das vendas mais emblemáticas deste período foi a da USIMINAS em 1991. A escolha de uma empresa desse porte foi sem dúvida, uma escolha política, isto é, uma escolha que visava demonstrar firmeza do governo em fazer funcionar o programa, e por isso também a opção de desestatizar logo os setores de siderurgia, petroquímica e fertilizantes (Matos Filho e Oliveira, 1996). A Usiminas se encaixava na nova proposta de privatizar empresas lucrativas e de grande porte e uma das características fundamentais era a de que a empresa estava em boas condições financeiras e não seria necessário uma reestruturação prévia.

Como a venda das empresas estava atrelada à necessidade de ajuste fiscal, títulos da dívida pública foram utilizados maciçamente como forma de pagamento, também chamados de moedas de privatização⁵⁵. Para tal, deveriam ser certificados e renegociados pela Secretaria do Tesouro Nacional em um processo denominado securitização de dívidas⁵⁶ (Velasco Junior, 1996). Cerca de 80% do valor total referente à venda da Usiminas foi pago através destas moedas de privatização.

O principal argumento do governo para a venda das empresas era quanto ao “gigantismo” do Estado e incapacidade de solucionar a crise pela qual passava e por isso a necessidade de reduzir drasticamente suas funções. O tamanho do Estado era apresentado como a principal fonte de corrupção e as empresas como ineficientes, entretanto, nem na sociedade, nem nas elites econômicas parecia ainda existir um consenso quanto aos benefícios das reformas orientadas para o mercado.

Além da falta de consenso na classe política e na sociedade quanto a eficiência das privatizações, Collor não contava com apoio suficiente no Congresso para enfrentar uma situação delicada como esta que exigia uma boa base de sustentação para seguir adiante com as propostas. A falta de consenso na sociedade pôde ser constatada por Soares de Lima e Boschi (1994:14,15), onde foram identificadas opiniões divergentes das elites econômicas

⁵⁵ As “moedas de privatização” aceitas foram: Dívidas Securitizadas, Debêntures da Siderbrás, Certificados de Privatização, Obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento, Títulos da Dívida Agrária e Letras Hipotecárias da Caixa Econômica Federal (www.bndes.gov.br)

⁵⁶ Estas dívidas securitizadas faziam parte do que veio a ser cunhado, popularmente, de moedas podres. O objetivo era o acerto de contas do governo com seus credores, quer estatais, quer privados. Apesar da conotação negativa, estas dívidas eram renegociadas, mesmo junto aos credores privados, em condições totalmente diversas das vigentes no mercado, mais favoráveis ao governo, no que se refere a prazos e remunerações (Apud, Velasco Júnior, 1996:38).

brasileiras em relação às reformas econômicas orientadas para o mercado, principalmente reformas que implicassem redistribuição de recursos econômicos e de poder. As privatizações também tinham pouca receptividade, especialmente às dos serviços públicos, enquanto que as de empresas estatais recebiam um apoio moderado.

O apoio na sociedade era restrito, mas na prática a venda da Usiminas foi considerada satisfatória pelo governo. Esta venda foi preparada quase um ano antes e conseguiu articular ao menos o apoio político necessário para levar o projeto adiante. O modelo utilizado para a venda da empresa foi posteriormente adotado para todas as outras que vieram em seguida, e o apoio conseguido inicialmente pelo governo foi fundamental para dar continuidade ao programa.

Devido à abrangência do Programa Nacional de Desestatização implementado pelo governo Collor, vale a pena analisar com um pouco mais de cuidado as principais medidas propostas por este programa. Já dissemos anteriormente que a lei que o instituiu teve origem em uma Medida Provisória e, portanto, as alterações propostas pelo Congresso foram quase totalmente desconsideradas, demonstrando que a instituição legislativa praticamente não teve participação nas negociações nesse momento.

O marco jurídico do programa de privatizações brasileiro é, portanto, a Lei 8.031 de 12 de abril de 1990 que criou o Programa Nacional de Desestatização (PND). No seu primeiro artigo a lei estabelecia os seguintes objetivos do PND:

- 1) reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;
- 2) contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público;
- 3) permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;
- 4) contribuir para a modernização do parque industrial do país, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia;
- 5) permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;

6) contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integram o Programa.

Além dos principais objetivos o programa estabelecia quais empresas poderiam ser privatizadas:

- 1) controladas, direta ou indiretamente, pela União, instituídas por lei ou em decorrência de autorização legislativa;
- 2) organizadas por entidades controladas direta ou indiretamente pela União; ou
- 3) criadas pelo setor privado que, por qualquer motivo, tenham passado ao controle, direto ou indireto, da União.

Como já salientamos anteriormente, excluídas do programa estavam somente as empresas públicas e sociedades de economia mista que exerciam atividades de competência exclusiva da União segundo a Constituição, e o Banco do Brasil. A lei concedia ao Executivo a prerrogativa de incluir ou excluir empresas, estabelecia as regras para venda em leilão e transferia ao BNDES a administração do programa (Almeida, 1999). Entretanto, apesar do esforço do presidente em levar adiante um programa extenso de privatização, as medidas efetuadas neste período não comprometeram o patrimônio estatal de forma significativa. Nas palavras de Iazzetta (1997):

“o coração do Estado brasileiro não resultou verdadeiramente afetado, pois consideradas por seu número e valor, as empresas transferidas representam uma porção minoritária dentro do conjunto do setor produtivo estatal. A lista de empresas incluídas no Programa Nacional de Desestatização reuniam 30% dos ativos das empresas estatais existentes em 1990.”

O autor também sustenta o argumento de que no Brasil as privatizações assumiram uma lógica própria e isso pode ser comprovado quando se observa o tempo de implementação do programa. Melhor explicando, o projeto original pressupunha uma execução rápida, com uma privatização por mês, porém, condições adversas atrasaram esta proposta. Das 66 empresas incluídas no Programa Nacional de Desestatização, 15 foram vendidas no governo Collor e 18 durante o governo Itamar Franco, seu sucessor.

Pela “lentidão” e “demora” observadas em suas privatizações o Brasil é considerado um país “atípico” dentro da região, mostrando menor compromisso com as medidas de cunho neoliberal. De certo modo as privatizações não tem sido até agora parte constitutiva do núcleo duro de uma política de reforma. Collor tentou convertê-las em uma questão de importância política substantiva, mas não conseguiu (Iazzetta, 1997:268).

Collor não ocultou sua intenção de realizar uma privatização geral e profunda, mas enfrentou obstáculos constitucionais que protegiam empresas consideradas estratégicas e que somente foram removidos no governo de Fernando Henrique Cardoso. Outro problema relevante foi a falta de uma coalizão de governo centrada numa base parlamentar estável. Na verdade, uma característica deste governo é a de ter governado alheio às negociações com os partidos políticos, numa atitude que previsivelmente não se sustentaria a longo prazo. Essa situação comprova a impossibilidade de colocar em prática um amplo projeto de mudanças sem ceder espaço para as negociações com os demais atores, principalmente os partidos.

Eli Diniz (1997) também observa que de um lado, empresários e sindicatos não reuniam as condições usualmente preconizadas para a viabilização de pactos abrangentes, na estrutura sindical não se observava o atendimento de quesitos mínimos de concentração, centralização e unidade de comando; da parte dos empresários, não se tinha um projeto de maior alcance, que congregasse os interesses da classe como um todo. De outro lado, o estilo tecnocrático de decisão do Estado brasileiro, buscando sempre tomar decisões fora do jogo político, e a dissociação entre os partidos políticos e as organizações empresariais, também se revelavam como grandes dificultadoras de qualquer ação mais concertada.

De maneira geral, apesar do pouco tempo no poder, o governo Collor foi audacioso em propor e iniciar, logo no início, políticas de reformas estruturais tão controversas e ainda pouco aceitas na sociedade. A liberalização do mercado e abertura da economia foram passos determinantes para a posterior implementação da privatização de grandes empresas. Apesar do governo não ter se dedicado muito em conquistar apoio substantivo no meio empresarial e político, o que acabou impossibilitando o avanço do programa, pelo menos conseguiu lançar novas questões na sociedade que talvez tenham facilitado um pouco mais a vida dos governos posteriores em seguir adiante com as reformas iniciadas. Pelo menos o debate em torno desses temas já não era visto com surpresa.

4.4 O Governo Itamar Franco (out de 1992-1994)

Itamar Franco assumiu a presidência após a renúncia de Fernando Collor. O momento inédito em que se encontrava a vida política brasileira gerou um clima de desconfiança em relação às políticas desenvolvidas pelo governo anterior, em especial as de reforma voltadas para o mercado. O novo presidente teria que ter habilidade para acalmar o ambiente político que se encontrava em convulsão e ao mesmo tempo achar alguma forma de agir sobre a preocupante situação econômica de crise e inflação alta. Foi neste contexto de crise que nomeou para o Ministério da Fazenda o então senador pelo PSDB Fernando Henrique Cardoso, um nome que não gerava muita controvérsia e poderia angariar um considerável apoio político.

FHC logo montou uma equipe de especialistas⁵⁷ que rapidamente elaborou medidas a serem implementadas que combinavam políticas econômicas ortodoxas e heterodoxas lançando, assim, um plano de estabilização, o Plano Real em março de 1994. O plano foi implementado por medida provisória e por não ter sido votado imediatamente foi reeditado 65 vezes ao longo de seis anos e aprovado definitivamente apenas em 2000. Após doze tentativas anteriores fracassadas de estabilizar a inflação⁵⁸, o Plano Real logrou esse objetivo e se tornou o plano de maior êxito já implementado no Brasil.

Basicamente, o plano criava uma nova unidade monetária - o Real - fixado ao dólar como âncora estabilizadora de preços. Os resultados obtiveram sucesso imediato, tanto econômico quanto politicamente. A inflação caiu de quase 50% em julho para cerca de 2% entre agosto e dezembro. E em semanas, a popularidade de FHC saltou mais de 20 pontos em relação ao primeiro colocado – Luís Inácio Lula da Silva - nas pesquisas de opinião para as eleições presidenciais que se realizariam em outubro daquele ano. A campanha eleitoral foi totalmente atrelada a implementação e sucesso do Plano Real, e o resultado eleitoral, já previsível, foi uma vitória contra Lula no primeiro turno, com 54% dos votos.

Em relação às privatizações, o início tumultuado enfrentado pelo governo Itamar Franco levou à suspensão de alguns leilões importantes, como o da Ultrafértil – empresa de

⁵⁷ Os responsáveis pela formulação do plano eram Pécio Arida e André Lara Rezende, além de contarem com o apoio de Edmar Bacha e Gustavo Franco.

⁵⁸ Os doze planos anteriores seriam: 1) Plano Delfim I (1979); 2) Plano Delfim II (1981); 3) Plano Delfim III (1983); 4) Plano Dornelles (1985); 5) Plano Cruzado (1986); 6) Plano Bresser (1987); 7) Plano Arroz com Feijão (1988); 8) Plano Verão (1989); 9) Plano Collor I (1990); 10) Plano Éris (1990); 11) Plano Collor II (1991); 12) Plano Marcílio (1992). Para detalhes de cada um deles ver Bresser Pereira, 1996:250,251.

fertilizantes do grupo Petrobrás – e o da CSN, que estavam marcados para novembro de 1992 e fevereiro de 1993, respectivamente (Velasco Júnior, 1996:63). O governo desejava rever o PND, implementado no governo anterior, mas não foram feitas alterações muito relevantes e ao final do governo, as duas empresas cujos leilões haviam sido suspensos acabaram sendo vendidas. A alteração mais substantiva da política neste momento foi a introdução de percentuais de moeda corrente, como meio de pagamento, definidas caso a caso pelo próprio Presidente (Velasco Júnior, 1996:65). Velasco Júnior demonstrou que as privatizações neste período foram possíveis por ter se constituído uma rede de interesses com base em um modelo específico de privatização, o modelo Usiminas, em que o papel do Estado era basicamente fornecer e garantir regras neutras que criassem uma expectativa geral de *fairness* para o mundo dos negócios (idem, pág. 66).

A desestatização do setor siderúrgico foi concluída, entre 1993 e 1994, além da desestatização de mais 15 empresas. O processo de transferência de empresas produtivas para o setor privado foi intensificado e apesar de haver um percentual bem maior na utilização de recursos em moeda corrente em cada operação a importância das chamadas “moedas de privatização” não diminuiu. Nesse período foram arrecadados US\$ 4,5 bilhões. Na verdade, no intuito de ampliar e democratizar o programa foram introduzidas mudanças na legislação para permitir a ampliação do uso de créditos contra o Tesouro Nacional como meios de pagamento, a venda de participações minoritárias, detidas direta ou indiretamente pelo Estado, e a eliminação da discriminação contra investidores estrangeiros, permitindo sua participação em até 100% do capital votante das empresas a serem alienadas (BNDES).

A aceitação de títulos da dívida pública como forma de pagamento dos processos de privatização tinha como argumento básico o saneamento financeiro do governo federal. A respeito da utilização destas “moedas” vale destacar a explicação dada por André Franco Montoro Filho (1994:6), então presidente da Comissão Diretora do PND em 1994. Segundo ele, a utilização destas moedas se dava porque:

1) A dívida pública mobiliária de curto prazo é pequena, é reduzida, quando comparada com o PIB ou com a arrecadação fiscal, mas o governo é obrigado a pagar altas taxas de juros e oferecer total liquidez, alimentando uma verdadeira ciranda financeira. Isto se dá porque o governo é um mal pagador em quase todas suas outras dívidas que são vultosas, inclusive as dívidas sociais e, portanto não tem credibilidade.

2) Estas outras dívidas tem sido e precisam cada vez mais, serem securitizadas e transformadas em moedas de privatização. Desta forma se estará pagando dívidas com patrimônio, restabelecendo a credibilidade do governo e viabilizando a redução dos juros de curto prazo e o alongamento de prazos.

3) Adicionalmente este esquema viabiliza o financiamento a longo prazo em um país que não tem um sistema financeiro de longo prazo.

O fim do Governo Itamar Franco encerra um período em que as reformas econômicas e as políticas de privatização são vistas, basicamente, como políticas de redução do aparato estatal, em que o Estado abandona funções empresariais sob o argumento da maior eficiência do setor privado nesse aspecto. Por outro lado, o Governo Fernando Henrique Cardoso, que será analisado a seguir, representa a inclusão da privatização dos serviços públicos, onde o papel do Estado está atrelado às atividades de regulação e fiscalização destes serviços. Vale adiantar que o sucesso na estabilização da economia conseguido através do Plano Real possibilitou a FHC um ambiente de ação muito mais tranquilo, em que as preocupações podiam se concentrar especialmente nas reformas.

4.5 O governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

Fernando Henrique Cardoso chega à presidência por ter posto em prática um plano de estabilização econômica que obteve sucesso e foi bem aceito pela população.

Logo no início do mandato o presidente Cardoso se concentra no esforço para conseguir os três quintos de apoio parlamentar, quantidade mínima necessária para implementar reformas constitucionais pretendidas pelo governo. Estas seriam, especificamente, as reformas econômicas e a reforma do estado e posteriormente, a emenda constitucional que aprovaria a reeleição para presidente da República e para os governos estaduais.

O mandato de FHC gerava muitas expectativas e este se empenhou inicialmente em fazer as modificações na Constituição, assim, pouco depois de assumir a presidência, em fevereiro de 1995, o presidente enviou ao Congresso um conjunto de Propostas de Emendas Constitucionais, visando abrir caminhos para as privatizações e para a modernização da economia.

O projeto do presidente de reformar a Constituição era bem ousado, pois só no ano de 1995 foram enviados ao Congresso vinte e duas propostas de emenda constitucionais, um número bastante elevado se comparados aos nove projetos de emenda enviados entre 1989 e 1994. Nas palavras de Wanderley Guilherme dos Santos, “nenhum parlamento no mundo seria capaz de dar conta desse maremoto legislativo” (Santos, 1996:10). Ainda segundo o autor, esta situação só serviu para difundir na opinião pública uma falsa imagem de uma Câmara dos Deputados improdutiva e ociosa. Ao final dos oitos anos de governo, trinta e quatro propostas de emenda da Constituição haviam sido aprovadas.

As reformas, num plano geral, favoreciam uma maior participação ao investimento estrangeiro direto, especialmente nas privatizações e concessões de serviços. Ajudado pelo prestígio e sucesso do Plano Real e pela tão conhecida “lua-de-mel” gozada por quase todos governos iniciantes, o primeiro lote de propostas foi aprovado pelo Congresso logo nos primeiros nove meses de gestão (Panizza, 2003:79).

Um exemplo da rápida ação do Congresso em relação às propostas de emendas constitucionais pode ser visto no quadro abaixo organizado por Leany Lemos (2007). No quadro há um resumo da tramitação da Emenda Constitucional n. 6, que redefinia o conceito de empresa estatal e flexibilizava a lavra de minérios; a Emenda Constitucional n.8, que quebrava o monopólio das telecomunicações; e a Emenda Constitucional n. 9 que quebrava o monopólio do petróleo.

Tabela 11: Trâmite parlamentar das emendas constitucionais de flexibilização do conceito de empresa estrangeira e de quebra de monopólios estatais.

	Redefinição de empresa estatal/ flexibilização da lavras de minérios (EMC n. 6 de 1995)	Flexibilização das telecomunicações (EMC n. 8 de 1995)	Flexibilização do petróleo (EMC n. 9, de 1995)
Aprovados	Sim	Sim	Sim
Duração do trâmite	6 meses (16/02 a 15/08/1995)	6 meses (16/02 a 15/08/1995)	9 meses (16/02 a 09/11/1995)
Modificado			
Câmara	Sim	Sim	Sim
Senado	Não	Não	Sim
Comissões designadas			
Câmara	CCJR e CESP	CCJR e CESP	CCJR e CESP
Senado	CCJ	CCJ	CCJ
Tempo comissional			
Câmara	76	83	77
Senado	21	13	24
Relatorias			
Câmara	PFL	PMDB	PFL
Senado	PMDB	PFL	PMDB
Audiências Públicas (Câmara)	Governo, industriais, trabalhadores	Governo, industriais, trabalhadores	Governo, industriais, trabalhadores
Encaminhamento da Oposição	Contra (com exceção)	Contra	Contra
Encaminhamento da coalizão eleitoral	Favorável (com exceção)	Favorável (com exceção)	Favorável (com exceção)
Encaminhamento da coalizão ampliada	Favorável (com exceção)	Favorável (com exceção)	Favorável (com exceção)

Fonte: Lemos, 2007.

As três emendas foram apresentadas ao Congresso logo no início do governo, em fevereiro de 1995. As duas primeiras, a n.6 e a n.8 foram aprovadas em seis meses de tramitação, e a da flexibilização do petróleo, a n.9, tardou um pouco mais e foi aprovada após nove meses. Mas de maneira geral, em se tratando de uma emenda constitucional, cujas exigências para aprovação são altas (2/3 em cada Casa legislativa em dois turnos de votação nominal), o tempo de tramitação foi bastante rápido e as relatorias das emendas ficaram concentradas nos partidos da base aliada, o PFL e o PMDB, favorecendo ainda mais a articulação do governo em prol de uma rápida aprovação.

A aprovação destas emendas constitucionais é, portanto, fundamental para compreender o processo de privatização, visto que elas marcam o início do processo ao permitir a quebra de monopólios estatais e definir o conceito de empresa estrangeira que, posteriormente, permitirão a privatização de diversos setores. Dado esse primeiro passo, de reformar a Constituição, os seguintes seriam estabelecidos caso a caso, com uma legislação específica para cada setor.

Tabela 12: Resultado das Votações de alguns itens da Reforma Constitucional na Câmara dos Deputados

	A Favor	Contra	Abstenção
Gás Canalizado (1 turno)	468	8	8
Gás Canalizado (2 turno)	373	53	7
Cabotagem (1 turno)	359	110	6
Cabotagem (2 turno)	360	113	
Telecomunicações (1 turno)	348	140	5
Telecomunicações (2 turno)	357	136	5
Empresa Nacional (1 turno)	369	103	1
Empresa Nacional (2 turno)	349	105	10
Petróleo (1 turno)	364	141	3
Petróleo (2 turno)	360	129	1

Fonte: Jairo Nicolau, Cadernos de conjuntura, Iuperj 52, 1995

A tabela acima demonstra que esses projetos foram aprovados com folga na Câmara dos Deputados, principalmente devido à coalizão ampliada articulada pelo governo através da incorporação de partidos como o PMDB.

Uma das primeiras medidas do governo FHC em relação às privatizações foi a criação do Conselho Nacional de Desestatização – CND, criado para substituir a Comissão Diretora. Além da criação desse conselho o governo ampliou o já existente Programa Nacional de Desestatização que passou a ser um dos principais instrumentos de reforma do Estado e parte integrante do novo programa de governo. Essas duas medidas deixavam claro a importância que o governo estava dando às políticas de privatização.

Inicia-se assim uma nova fase do PND em que os serviços públicos são transferidos ao setor privado e setores de eletricidade e concessões na área de transporte e telecomunicações são incluídos, além de uma grande empresa, a Companhia Vale do Rio Doce. Nesse momento também se inicia o processo de desestatização de empresas estaduais, ou seja, a cargo dos respectivos estados, mas com forte apoio do Governo Federal.

O programa de privatizações finalmente tomou impulso em 1997, com a venda da maior mineradora brasileira, a Companhia Vale do Rio Doce – CVRD. Essa venda foi emblemática pelo símbolo que a empresa detinha de estatal eficiente e o forte apelo nacionalista que se difundiu na sociedade civil. O empresariado em geral era muito resistente a esta venda visto que se podia prever um resultado com pouquíssimos vencedores e perdedores visíveis. Os estados de Minas Gerais, Espírito Santo, Pará,

Maranhão, Bahia e Sergipe, se apresentavam como potenciais perdedores com a venda da companhia. As corporações técnicas e os sindicatos de trabalhadores também resistentes temiam demissões e a perda da importância do papel da empresa, que poderia se subordinar aos interesses das companhias dos grupos empresariais vencedores (Velasco Júnior, 2005).

No mesmo ano de 1997 também foram realizadas outras vendas importantes como o término da desestatização da RFFSA com a venda da Malha Nordeste; a realização de três leilões no âmbito do decreto 1.068/94; o arrendamento do terminal de container 1 no porto de Santos; a aceleração do processo de desestatização de empresas estaduais a cargo dos respectivos estados; o leilão de sobras das ações ordinárias da Escelsa – representativas de 14,65% de seu capital social; a primeira venda do PND no setor financeiro com a privatização do Banco Meridional do Brasil S/A (BNDES). Segundo o BNDES o ano de 1997 arrecadou US\$ 4,265 milhões, e o marco deste ano foram as vendas de empresas públicas estaduais.

Posteriormente foram vendidas as primeiras fábricas de geração de energia elétrica e a oferta de concessão de serviços de telefonia móvel celular. E em julho de 1997 foi aprovada a Lei Geral de Telecomunicações o que possibilitou a venda das empresas de telecomunicações, antes monopólio do Estado. O caso das telecomunicações já foi bem mais ameno do que o da CVRV, pois diversos setores viam possibilidades de ganhos associados aos novos investimentos que seriam feitos no curto e médio prazo. Os setores empresariais apoiavam fortemente essa venda e os sindicatos tiveram suas preocupações amenizadas visto que a possibilidade de grandes investimentos poderia acabar não gerando muitas demissões (Velasco Júnior, 2005). Assim, em julho de 1998 o governo federal vendeu as doze *holdings* criadas a partir da cisão do Sistema Telebrás, representando a transferência à iniciativa privada das empresas de telefonia fixa e de longa distância, bem como das empresas de telefonia celular.

Com as privatizações dos setores que antes eram monopólios estatais, foram criadas agências reguladoras para supervisionar os setores de petróleo (ANP – Agência Nacional do Petróleo), eletricidade (ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica), e telecomunicações (ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações). A transferência de serviços públicos para a esfera privada, em um país com forte tradição estatista, representava uma profunda redefinição dos limites destas esferas, com o Estado produtor

cedendo vez ao Estado regulador (Velasco Júnior, 1996:89). Nesse tipo de privatização o Estado, através de agências reguladoras, permanece de alguma forma responsável pela qualidade do serviço prestado para o consumidor.

No ano 2000 o resultado obtido pelo PND atinge a cifra de R\$ 14,4 bilhões e representa a maior receita anual já auferida pelo programa desde o seu início. Neste ano destaca-se a venda das ações que excediam o controle acionário detido pela União na Petróleo Brasileiro S.A – Petrobrás e a desestatização do Banco do Estado de São Paulo S.A. – o Banespa. A operação de venda das ações da Petrobrás é considerada pioneira, pois pela primeira vez foram aceitos recursos do FGTS na aquisição das ações.

No que se refere ao comportamento do Congresso a adoção destas políticas dá um tom ideológico aos debates no interior do Legislativo. A oposição critica a venda do patrimônio do povo à burguesia nacional e internacional. O governo e seus defensores replicam dizendo que somente uma pequena porcentagem das estatais privatizadas era lucrativa e, portanto, a maior parte delas só contribuía para o aumento da dívida pública e complementam afirmando que o governo não tem mais condições de investir em muitos dos setores em que antes atuavam as empresas estatais (Baker, 2002). Na privatização de algumas das maiores empresas como a Usiminas, a Telebrás e a CVRD a oposição organizou manifestações populares e tentou contestar a venda judicialmente, mas apesar do esforço a venda destas empresas foi efetivada sem maiores contratempos.

O governo passa a enfrentar seus maiores obstáculos quando tenta implementar as reformas da administração pública, da previdência social e da reforma tributária. Estas foram objeto de negociação no Congresso por quase quatro anos e não se tinha uma identificação clara determinando governo *versus* oposição, visto que, muitos conflitos, quando se tratava destas propostas de reforma, se deram no interior da própria base de apoio ao governo. Tais temas geraram discussões calorosas e imensas dificuldades em criar um consenso, tanto que o tempo de tramitação foi imensamente maior e o resultado final muito aquém da proposta inicial. Também é válido lembrar que, em 1996 e inícios de 1997, o Congresso se via bastante ocupado discutindo a emenda constitucional da reeleição para presidente, que acabou se tornando uma prioridade em detrimento dos outros projetos. Os empenhos do governo na aprovação desta emenda foram consideráveis e um dos principais argumentos utilizados era de que a aprovação da reeleição era fundamental para

o sucesso da continuidade da estabilização econômica. Todo esse esforço surtiu efeito e em junho de 1997 a emenda que permitia a reeleição por mais um mandato para presidente, governadores e prefeitos foi aprovada.

4.6. Privatizações: a relação entre Executivo e Legislativo

Para lançar a candidatura às eleições de 1994, o partido de FHC, o PSDB, coligou-se ao PFL⁵⁹ e ao PTB montando uma coalizão de centro-direita, e a popularidade alcançada com o sucesso do Plano Real possibilitou FHC vencer as eleições já no primeiro turno. Após assumir o governo, o presidente conseguiu ampliar sua base de apoio com a incorporação do PMDB e do PPB (atual PP). Esse apoio, relativamente estável, lhe dava maioria tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado, e assim FHC conseguiu logo no início de seu mandato implementar mudanças significativas na ordem econômica brasileira, como acabar com a limitação a investimentos estrangeiros e quebrar o monopólio estatal do petróleo e das telecomunicações, dando o primeiro impulso às privatizações. Também foi o apoio desta coligação que permitiu a aprovação em janeiro de 1997 da emenda constitucional que permitia a reeleição presidencial.

A Emenda Constitucional n. 16 que instituiu a reeleição foi aprovada em seu primeiro turno na Câmara dos Deputados por 336 votos favoráveis e 17 contrários, no dia 28 de janeiro de 1997, após outra votação na Câmara e mais duas no Senado foi aprovada definitivamente em junho de 1997. As negociações em prol desta votação foram intensas e algumas adesões de parlamentares de última hora asseguraram os votos necessários à aprovação. Meses depois, veio à tona uma denúncia de que alguns deputados do Acre receberam uma quantia em dinheiro para votar favoravelmente a esta emenda. O jornal, *Folha de São Paulo*⁶⁰, divulgou uma gravação em que o deputado Ronivon Santiago do PFL do Acre, relatava a um amigo como vendeu seu voto por RS 200 mil. Na gravação o deputado também afirmava não ter sido o único a vender o voto, e citava os deputados: João Maia, Zilá Bezerra e Osmir Lima, todos do PFL do Acre, além de Chicão Brígido do PMDB. Após as denúncias a oposição ao governo tentou abrir uma Comissão Parlamentar

⁵⁹ Recentemente o PFL mudou seu nome para DEM – democratas.

⁶⁰ Folha de São Paulo, 13 de maio de 1997.

de Inquérito para apurar o caso, mas não obteve sucesso e aos poucos o episódio foi ficando de lado, sem maiores investigações nem punição dos culpados, e por fim, com a emenda aprovada, FHC foi reeleito.

Além de possuir uma base parlamentar forte já argumentamos em capítulo anterior⁶¹ a respeito da capacidade de atuação legislativa que o presidente brasileiro detém ao poder utilizar medidas provisórias com força-de-lei, iniciar legislação e pedir regime de prioridade ou de urgência para suas iniciativas. Todas essas atribuições criaram o aparato necessário que possibilitaram FHC aprovar seu programa de reformas. A grande maioria das propostas era de autoria do Executivo e sendo assim, este poderia solicitar urgência na tramitação colocando seus projetos em vantagem considerável diante dos projetos de iniciativa do Legislativo, e permitindo uma aprovação mais rápida.

Em relação ao comportamento do Congresso, Velasco Júnior (2005), em estudo sobre as privatizações da CVRD e do setor de telecomunicações, identificou as dificuldades do governo em negociar com sua própria base aliada, especificamente com os parlamentares do PMDB. O argumento defendido pelo autor é de que os parlamentares não completamente convencidos de uma determinada proposta política podem ser considerados como atores unitários, cujo posicionamento pode, com maior probabilidade do que qualquer grupo de parlamentares, causar transtornos aos objetivos do Governo.

No caso específico da CVRD, Velasco Júnior demonstrou que foi um grupo de estados que, se sentindo mais prejudicados com a venda da companhia, fizeram o papel de acionar os mecanismos de *alarme de incêndio*⁶² provocando assim uma atitude mais interventora por parte do Legislativo. Como vimos no segundo capítulo este mecanismo é acionado quando um determinado grupo se sente compelido a investigar as ações do Executivo, principalmente quando se sente prejudicado por elas. Outro aspecto importantíssimo é o de que o conflito nesse caso se deu mais abertamente no Senado, onde o Governo detinha um apoio largamente majoritário e mesmo assim, isso não foi condição suficiente para que a privatização da CVRD fosse pacífica. Essa situação comprova que quando ameaçado em seus interesses os parlamentares são capazes de obstaculizar o andamento de uma política, desmistificando a crença de que o Congresso seria uma mero

⁶¹ Ver Capítulo 2.

⁶² Ver Capítulo 2. McCubbins e Schwartz (1984) foram os primeiros a utilizar essa expressão “*fire alarm*” para designar o controle do Legislativo sobre as agências do Executivo.

carimbador das ações do Executivo. Portanto, o fato de um presidente contar com uma base de apoio relativamente estável não é sempre suficiente, pois em determinados momentos a complexidade da política exige uma negociação caso a caso.

Apesar das privatizações das empresas estatais terem sido implementadas num tempo relativamente rápido, os partidos da oposição tentaram impedi-las ou retardá-las de diversas formas, sendo que a mais utilizada foi o recuso judicial frente ao Supremo Tribunal Federal. Segundo Oliveira (2005), os partidos da oposição foram os responsáveis por 61,5% das ações no STF, seguidos das Associações de Trabalhadores com 15,4%. Oliveira afirma que esses atores viram no Judiciário uma tentativa de impedir ou ao menos desacelerar o processo de reformas, aumentando assim, o custo da política. A oposição também tentou utilizar de alguns recursos técnicos para tornar o processo legislativo mais lento, como por exemplo, desmembrar as emendas constitucionais, aumentando seu número e conseqüentemente o tempo de tramitação. O pedido de Destaque para Votação em Separado de algumas partes do texto consideradas mais controversas também foi bastante utilizado pela oposição. Isso porque cada votação de DVS tem de ser feita pela forma nominal, forçando o parlamentar a deixar claro qual é a sua postura.

Para compreender o sucesso do Executivo na aprovação de emendas constitucionais no primeiro mandato, Leany Lemos (2007) ressalta a importância de fatores exógenos aos procedimentos de tomada de decisão. Esses fatores estariam relacionados principalmente à quebra dos monopólios estatais na área de mineração, energia, pesquisa e exploração do petróleo e telecomunicações. Dentre os principais fatores levantados pela autora destacamos: 1) uma crise internacional que favorecia a cooperação do Congresso; 2) um presidente eleito em primeiro turno com 54% dos votos válidos; 3) um presidente identificado com o sucesso da estabilização da economia através do Plano Real, que derrubou uma inflação de 2500% ao ano e cuja popularidade atingia 80% em seu primeiro ano de governo; 4) o apoio de boa parte dos governadores e uma coalizão de apoio no Congresso que se identificava ideologicamente com as mudanças econômicas propostas; 5) a necessidade e a busca de estabilidade institucional após o trauma político causado pelo *impeachment* do primeiro presidente civil eleito – Fernando Collor de Mello, em 1992.

Dentre esses fatores vale destacar a ampla coalizão de apoio articulada pelo presidente e que contava com número suficiente para a aprovação das emendas

constitucionais que exigem maioria qualificada. Esta coalizão de centro-direita se identificava ideologicamente com as medidas liberalizantes propostas pelo governo e, portanto, este não encontrou grandes dificuldades quando se tratou de aprovar as reformas referentes a este tema. As lideranças governistas realizaram um papel fundamental de justificar as reformas perante os parlamentares e contornar possíveis resistências.

De forma mais geral os argumentos do governo em prol das reformas se pautavam em questões relativas à modernidade, desenvolvimento, crescimento, competição e eficiência. Além dos argumentos relacionados à exaustão da capacidade de financiamento e necessária expansão dos investimentos sendo que a responsabilidade de regulação e controle estariam nas mãos do Estado. Já a oposição se manifestava através dos argumentos relativos à soberania nacional, a perda de controle sobre áreas estratégicas o que poderia gerar muita vulnerabilidade internacional, o desmantelamento do Estado e do patrimônio público que conseqüentemente poderiam afetar os interesses nacionais.

Como era de se esperar, principalmente tratando-se de um governo com dois mandatos, às negociações das políticas tiveram as mais variadas características. Ao longo do tempo as negociações se tornaram mais complexas e difíceis, especialmente entre o Executivo e o Congresso, que de uma situação de apoio estável encontrado no início do primeiro mandato, evoluiu para um quadro bem mais complicado no segundo. O segundo mandato teve início em 1999, e logo em janeiro ocorreu a desvalorização da moeda provocando intensa crise econômica. As dificuldades tanto econômicas quanto políticas contribuíram para enfraquecer a coalizão de apoio ao governo no segundo mandato, e a desvalorização da moeda, principalmente, desencadeou a desconfiança na capacidade do governo em manter a estabilidade monetária, gerando ademais, uma profunda estagnação econômica. (Sallum Jr. 2003).

O presidente FHC teve habilidade em administrar por quase sete anos sua base de apoio e aprovar grande parte de seu programa de governo, muitos deles altamente conflituosos já que alteravam bruscamente o *status quo*. Em termos de aprovação, o governo obteve um excelente desempenho nas áreas econômicas e um desempenho razoável na área administrativa (Vilarouca, 2007). Teve momentos em que o presidente recorreu a medidas clientelistas para angariar apoio de alguns parlamentares de partidos menores e, também de sua própria base aliada, por não estarem totalmente convencidos dos

benefícios das reformas pretendias. Essas negociações intensas além de suscitar maiores custos políticos, desgastam a imagem do governo diante da opinião pública, mas também representam um instrumento de negociação importante para tentar garantir apoio ou um comportamento mais disciplinado por parte dos parlamentares. As maiores dificuldades de negociação se referiam às votações da reforma administrativa, previdenciária e tributária, e muitas vezes no interior de sua própria base de apoio que não conseguia chegar a um consenso. Comparativamente, o consenso em torno das reformas econômicas foi muito maior e mais facilmente construído do que as negociações referentes à reforma do Estado. Isso porque formou-se naquele momento uma coalizão de governo que alinhava-se ideologicamente com os temas relacionados à privatização das empresas públicas, mas já nas outras reformas não chegavam a um acordo. A reforma da previdência é um exemplo nesse sentido, pois como se trata de um tipo de mudança que estabelece cortes pontuais e atinge interesses muito específicos e organizados tardou muito mais tempo para ser debatida e aprovada, além de exigir negociações muito mais intensas. O governo sofreu várias derrotas nessas negociações e a proposta final ficou longe das preferências iniciais do governo (Figueiredo e Limongi, 1999).

O segundo mandato foi marcado, portanto, por uma relação bem mais conflituosa com o Congresso. A popularidade do presidente atingiu os índices mais baixos de todo o período, o real foi desvalorizado e o governo tentou colocar mais pressão para que o Congresso votasse rapidamente a reforma da previdência e a da administração pública, mas não obteve êxito. Observa-se que a alta capacidade de comando da presidência sobre sua base de sustentação se esvai no segundo mandato, isso porque no primeiro momento o presidente gozava de imenso prestígio popular com o sucesso da estabilização após a implementação do Plano Real, e esse ambiente favorável também lhe permitiu implementar uma série de reformas. Passada a euforia da estabilização o que restou foram números insatisfatórios de crescimento econômico, desemprego altíssimo e crescimento da dívida pública. O contexto ruim levou o governo a um empréstimo com o FMI no final de 1998, e a liberação do câmbio, causando uma crise em janeiro de 1999, o primeiro mês do segundo mandato do presidente.

O presidente, de maneira geral, possuía uma boa base de apoio parlamentar e conseguiu aprovar grande parte de seu programa de reformas, mas essa base de apoio não o

livrou de algumas preocupações em determinados momentos. A utilização dos recursos legislativos disponíveis foi intensa, como por exemplo, as medidas provisórias, os pedidos de urgência e também o veto, mas como já ressaltamos, por mais forte que seja um presidente não é possível governar alheio às manifestações do Congresso. Portanto, por mais habilidade que tivesse, o presidente também teve de ceder em alguns momentos, do contrário, a possibilidade de não aprovação de um determinado item seria real.

4.7 Considerações Finais

No geral vimos que em relação a implementação de reformas estruturais, tanto no Brasil quanto na Argentina pode-se identificar padrões claros de relação entre o Executivo e o Congresso. Ressaltamos que imediatamente após assumir a presidência, FHC não teve problemas em aprovar seus projetos ligados ao plano econômico de estabilização, às privatizações das empresas estatais, e também a emenda da reeleição. Mas após este período - e isso se deu basicamente no segundo mandato - a situação se tornou mais complicada, principalmente quando começaram as discussões das reformas que atingiam de forma mais direta a vida do cidadão, as chamadas políticas sensíveis, como a reforma da previdência, e a reforma tributária. As privatizações no Brasil tiveram um alcance bem mais limitado quando comparamos com o audacioso programa implementado na Argentina, porém, dentre os projetos de reforma do Estado foi o que mais avançou.

Em relação às negociações do Executivo com o Congresso fica marcado o fato de que o presidente se viu diante, em diversos momentos, da necessidade de negociar de forma mais contundente com parlamentares de sua própria base aliada, aqueles que estavam pouco convencidos dos benefícios das reformas. E no Brasil o presidente não conta com a possibilidade de escolher a casa legislativa pela qual seus projetos serão iniciados, como ocorre na Argentina, portanto, necessariamente as proposições do presidente se iniciavam pela Câmara e era nesta casa que o Executivo tinha que colocar todos seus esforços de negociação por apoio.

A postura da oposição já estava dada – preferiam o *status quo*, que naquele momento significava a rejeição pelas políticas de privatização, apoiando-se basicamente em argumentos nacionalistas. Portanto, não era racional tentar uma aliança nesse sentido, visto

que a discussão seria de cunho ideológico. O mais viável era o convencimento dos parlamentares que compunham os partidos da base aliada, mas que não apoiavam tais políticas e insistiam em se comportar de forma indisciplinada. O resultado foi que o governo teve que fazer tais negociações caso a caso, diferente do que ocorreu na Argentina em que Menem conseguiu privatizar grande parte das empresas do país com a aprovação de somente duas leis.

No próximo capítulo faremos uma comparação mais sistemática e paralela do que representou para o governo brasileiro e argentino as negociações para implementar as políticas de privatização.

Anexos do Capítulo

LEI Nº 8.031, DE 12 DE ABRIL DE 1990.

Art. 1º É instituído o Programa Nacional de Desestatização, com os seguintes objetivos fundamentais:

I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;

II - contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público;

III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;

IV - contribuir para modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia;

V - permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;

VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa.

Art. 2º Poderão ser privatizadas, nos termos desta lei, as empresas:

I - controladas, direta ou indiretamente, pela União e instituídas por lei ou ato do Poder Executivo; ou

II - criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle, direto ou indireto, da União.

Objetivos do PND, revogado por FHC LEI Nº 9.491, DE 9 DE SETEMBRO DE 1997.

Art. 1º O Programa Nacional de Desestatização – PND tem como objetivos fundamentais:

I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;

II - contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida;

III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;

IV - contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infra-estrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito;

V - permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;

VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa.

Art. 2º Poderão ser objeto de desestatização, nos termos desta Lei:

I - empresas, inclusive instituições financeiras, controladas direta ou indiretamente pela União, instituídas por lei ou ato do Poder Executivo;

II - empresas criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle direto ou indireto da União;

III - serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização;

IV - instituições financeiras públicas estaduais que tenham tido as ações de seu capital social desapropriadas,

Emendas Constitucionais Aprovadas (1995-2000)

Emendas	Data	Assunto
5	15/8/1995	Quebra do monopólio do gás canalizado
6	15/8/1995	Acaba com o tratamento favorecido a empresa brasileira de capital nacional
7	15/8/1995	Libera a navegação de cabotagem aos estrangeiros
8	15/8/1995	Quebra do monopólio das telecomunicações
9	9/11/1995	Quebra do monopólio do petróleo
10	4/3/1996	Prorrogação do Fundo Social de Emergência
11	30/4/1996	Admissão de professores estrangeiros nas universidades brasileiras e autonomia das institui
12	15/8/1996	Institui a CPMF
13	21/8/1996	Prevê a regulação de resseguros
14	12/9/1996	Vinculação de recursos para a educação
15	12/9/1996	Trata da criação de municípios
16	4/6/1997	Institui a reeleição

17	2/11/1997	Prorrogação do Fundo Social de Emergência
18	5/2/1998	Dispõe sobre o regime constitucional dos militares
19	4/6/1998	Reforma Administrativa
20	15/12/1998	Reforma da Previdência
21	18/3/1999	Prorrogação da vigência da CPMF
22	18/3/1999	Cria juizados especiais
23	2/9/1999	Cria o Ministério da Defesa
24	9/12/1999	Trata da representação classista na justiça do trabalho
25	14/2/2000	Limita os gastos com legislativos municipais
26	14/2/2000	Altera o art. 6 da Constituição Federal (direitos sociais)
27	21/3/2000	Desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais
28	25/5/2000	Muda o prazo de prescrição das ações trabalhistas no campo
29	13/9/2000	Assegura recursos mínimos para funcionários da saúde
30	13/9/2000	Trata do pagamento de precatórios judiciais
31	14/12/2000	Cria o fundo de combate e erradicação da pobreza

Fonte: Presidência da República

Empresas Estatais Federais Privatizadas desde 1990

SIGLA	NOME DA EMPRESA	DATA DE EXCLUSÃO
BEC	Banco do Estado do Ceará S.A. e uma subsidiária (BEC-DTVM), adquirida pelo Bradesco.	21.12.2005
BEM	Banco do Estado do Maranhão S.A. e três subsidiárias (BEM-SG, BEM-VTV, BEM-DTVM), adquirida pelo Bradesco.	10.02.2004
BEA	Banco do Estado do Amazonas S.A.	24.01.2002
BEG	Banco do Estado de Goiás S.A. e duas subsidiárias (BEG/DTVM e Sisplan)	04.12.2001
BANESPA	Banco do Estado de São Paulo S.A. e cinco subsidiárias	20.11.2000
DATAMEC	Datamec S.A. - Sistemas de Processamento de Dados	23.06.1999
GERASUL	Centrais Geradoras do Sul do Brasil S.A.	15.09.1998
TELEBRÁS	12 novas controladoras, abrangendo todas as empresas que compunham o Sistema TELEBRÁS (EMBRATEL, 27 empresas de telefonia fixa e 26 de telefonia celular)	29.07.1998
MERIDIONAL	Banco Meridional do Brasil S.A. (e cinco subsidiárias)	04.12.1997
CVRD	Cia. Vale do Rio Doce (e 13 subsidiárias)	06.05.1997
LIGHT	Light Serviços de Eletricidade S.A.	21.05.1996
ESCELSA	Espírito Santo Centrais Elétricas S.A.	11.07.1995
EMBRAER	Empresa Bras. de Aeronáutica S.A.	07.12.1994
EAC	Embraer Aircraft Corporation	07.12.1994

EAI	Embraer Aviation International	07.12.1994
NEIVA	Indústria Aeronáutica Neiva S.A.	07.12.1994
CARAÍBA	Mineração Caraíba Ltda.	28.07.1994
PQU	Petroquímica União S.A.	25.01.1994
AÇOMINAS	Aço Minas Gerais S.A.	10.09.1993
COSIPA	Cia. Siderúrgica Paulista	20.08.1993
ULTRAFÉRTIL	Ultrafertil S.A. Ind. e Com. de Fertilizantes	24.06.1993
CSN	Cia. Siderúrgica Nacional	02.04.1993
FEM	Fábrica de Estruturas Metálicas S.A.	02.04.1993
ACESITA	Cia. Aços Especiais Itabira	23.10.1992
ENERGÉTICA	Acesita Energética S.A.	23.10.1992
FASA	Forjas Acesita S.A.	23.10.1992
GOIASFÉRTIL	Goiás Fertilizantes S.A.	08.10.1992
FOSFÉRTIL	Fertilizantes Fosfatados S.A.	12.08.1992
CST	Cia. Siderúrgica de Tubarão	23.07.1992
CNA	Cia. Nacional de Alcalis	15.07.1992
ALCANORTE	Alcalis do Rio Grande do Norte	15.07.1992
COPEL	Cia. Petroquímica do Sul	15.05.1992
PETROFLEX	Petroflex Indústria e Comércio S.A.	10.04.1992
AFP	Aços Finos Piratini S.A.	14.02.1992
SNBP	Serviço de Navegação da Bacia do Prata	14.01.1992
COSINOR	Cia. Siderúrgica do Nordeste	14.11.1991
COSINOR DIST.	DIST. Cosinor Distribuidora S.A.	14.11.1991
MAFERSA	Mafersa S.A.	11.11.1991
CELMA	Cia. Eletromecânica	01.11.1991
USIMINAS	Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A.	24.10.1991
USIMEC	Usiminas Mecânica S.A.	24.10.1991

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

CAPÍTULO 5 – ANÁLISE COMPARADA DAS PRIVATIZAÇÕES NO BRASIL E NA ARGENTINA

5.1 Introdução

Nos dois últimos capítulos analisamos separadamente como se deram as negociações que levaram à implementação de políticas de privatização no Brasil e na Argentina. Agora o interesse é olhar para os dois casos simultaneamente e de forma mais sistemática procurando elucidar semelhanças e diferenças na condução do processo bem como os instrumentos utilizados pelo governo de cada país para implementar tais políticas. Nos dois países a concretização dos projetos reformistas tomou corpo no regime democrático, as iniciativas anteriores, ou seja, durante o período autoritário, não tiveram tanta relevância, portanto, a prioridade é verificar as características das negociações entre o Executivo e os partidos no Legislativo na busca pelo apoio necessário à aprovação, e o comportamento desses atores e seu posicionamento político em relação ao tema. A análise também busca verificar os momentos em que o Executivo utilizou algum instrumento específico, como o poder de decreto ou veto, visto que é fundamental avaliar quando e porque o Executivo precisou recorrer a esses instrumentos. Se foi para forçar a aprovação de algo que não seria aprovado pelo processo ordinário, se foi para corrigir eventuais modificações feitas pelos parlamentares, ou se foi um daqueles momentos em que o parlamento delega autoridade ao Executivo para que ele legisle livremente sobre determinado assunto.

Quando se trata de legislar sobre um tema complexo ou que exija conhecimentos específicos, é possível que o Congresso prefira delegar autoridade para o Executivo ao invés de assumir a responsabilidade. Este é um dos argumentos defendidos pela teoria da delegação de poderes tratada no segundo capítulo. Ao se comportar desta forma o Congresso se exime da associação direta com uma política complexa que pode gerar perdas para diversos grupos de interesse. As políticas de privatização representam um desses momentos, visto que é uma política que quando implementada altera totalmente o *status quo* anterior, gerando clivagens bem claras entre os atores e grupos envolvidos. Nos dois últimos capítulos ficou claro que o grande responsável por colocar em prática tais políticas tanto na Argentina quanto no Brasil foi o Executivo. Este poder se interessava

especialmente pela execução do programa de privatização e nos dois países conduziu todo o processo, concentrando poderes e decisões e algumas vezes mais, outras menos, marginalizando o Legislativo das escolhas políticas. No caso da Argentina notamos uma delegação de poderes maior e mais explícita ao Executivo do que no Brasil, principalmente devido ao contexto emergencial pelo qual o país passava. Mas, no geral, ambos presidentes conseguiram articular um estável apoio majoritário e colocar em prática um programa próximo de suas preferências iniciais.

Ao mesmo tempo, a concentração de poderes nas mãos do Executivo não impediu que este enfrentasse diversos obstáculos no decorrer do processo. Tanto Menem quanto FHC se viram muitas vezes diante de uma situação de impasse em que se fez necessária uma negociação mais intensa e a concessão a alguns grupos para tornar possível o andamento do programa. A questão do apoio político, portanto, não é estável, ela sofre diversas alterações no decorrer do tempo, fazendo com que cada vez mais o Executivo tivesse que ceder e abrir mão de alguns pontos. Isso porque vai passando aos poucos o período mais crítico de emergência e de esperança e entusiasmo em relação ao novo governante e novas forças políticas vão se articulando e assumindo uma postura mais oposicionista.

Um dos aspectos mais interessantes na aprovação da legislação dos programas de privatização se refere às diferenças encontradas na história de cada país. Dentre essas diferenças destaca-se o fato de que na Argentina implementaram um vasto e ambicioso programa de privatização através da aprovação de praticamente duas leis – a Lei de Reforma do Estado e a Lei de Emergência Econômica que foram analisadas no terceiro capítulo. Na Lei de Reforma do Estado constava uma enorme lista de todas as empresas do país que deveriam ser privatizadas total ou parcialmente. Esta lei funcionou como um ‘pacote’ já que nela estavam definidas as principais regras para o programa de privatizações e as empresas a serem incluídas. No caso do Brasil, fez-se uma legislação específica para cada caso, ou seja, para cada empresa ou setor a ser privatizado teve-se uma discussão e uma negociação especial.

Por um lado, a aprovação de duas únicas leis, como ocorreu na Argentina, foi uma estratégia extremamente perspicaz do governo, visto que, tendo lançado essas leis logo no início do mandato e devido ao contexto de crise em que o país se encontrava, não encontrou

dificuldades substantivas na aprovação e pôde, rapidamente, colocar em prática seus planos de reformas, sem que para isso fosse necessário recorrer ao Congresso a cada nova negociação. Portanto, o contexto de crise explica a velocidade com que as medidas foram tomadas. Mas, por outro lado, a rapidez com que todo o processo foi implementado, fez com que diversos especialistas criticassem a falta de discussão, de participação de setores técnicos, e conseqüentemente, o ponto mais criticado é o da baixa transparência tanto no processo de negociação política quanto no de venda das empresas.

Na opinião dos organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, a Argentina é tida como exemplo a ser seguido pela amplitude dada ao programa e pela celeridade de implementação, o que para eles demonstrava maior compromisso com as mudanças. Nesse aspecto o Brasil recebeu várias críticas pela morosidade com que tratou as propostas. Entretanto, segundo especialistas o quesito da transparência no processo está muito mais presente aqui do que no país vizinho, e uma das razões para isso está relacionado ao fato de que no Brasil um dos principais gestores do programa de privatizações foi o BNDES, uma agência formada por especialistas que conduziram o processo com mais capacidade técnica.

Neste capítulo o interesse, portanto, é ressaltar os aspectos mais relevantes da comparação entre os dois países. O capítulo está organizado da seguinte forma: na próxima seção discutimos o contexto sócio-econômico pelo qual cada país estava passando e qual a relação deste contexto com as reformas estruturais e como isto influenciou o modelo de implementação das propostas e a própria articulação política. Posteriormente, fazemos uma seção em que analisamos mais pormenorizadamente a construção e manutenção do apoio político por cada um dos presidentes, e além deste apoio tem-se uma classificação elaborada por Osvaldo Iazzetta que identifica se o país possuía capacidades técnicas e capacidades de governo no momento de discussão e aprovação dos projetos de privatização. Na quarta seção tratamos mais especificamente dos poderes presidenciais e como estes foram utilizados em prol de tornar concretas as propostas, e por fim, breves considerações finais.

5.2 O contexto anterior às privatizações e as reformas

Ao analisar os programas de reformas estruturais, principalmente dos países latino-americanos, deve-se ter uma atenção especial para a situação pela qual o país passava anteriormente à implementação destas reformas, isto é, avaliar o contexto no qual tal programa foi formulado e colocado em prática, visto que o contexto, tanto econômico quanto social e principalmente político, serão fundamentais na determinação das capacidades de ação do governo e dos adversários e o grau de controle do Executivo sobre o Legislativo nas negociações.

A transição do regime autoritário para a democracia resultou numa situação muito semelhante para o Brasil e a Argentina. O novo regime chegava num contexto social e econômico muito complicado de elevado grau de endividamento externo, inflação alta e maciço descontentamento popular. E os organismos internacionais, basicamente o FMI e o Banco Mundial, começaram a condicionar seus empréstimos à realização de ajustes estruturais, induzindo os governos a se comprometer com as reformas pró-mercado. Além da forte pressão externa o descontentamento da sociedade diante da situação de crise também gerava uma demanda popular por uma solução rápida. Foi, portanto, diante de um contexto de crise econômica que se pensou de forma mais sistemática em políticas de privatização, mas a situação vivida por cada país e a forma como implementaram seus programas foi muito diferente.

Tanto no Brasil quanto na Argentina as primeiras discussões a respeito de privatizar empresas estatais iniciou-se ainda no regime autoritário, entretanto poucas medidas foram realmente colocadas em prática e foram feitas algumas privatizações de empresas periféricas, que não alteravam significativamente o papel do Estado em relação ao mercado. No Brasil durante o governo Sarney, algumas empresas foram privatizadas, mas na verdade eram consideradas reprivatizações, pois eram empresas inicialmente privadas que haviam sido assumidas pelo BNDES por se encontrarem em situação financeira difícil e estavam voltando para as mãos da iniciativa privada. Vale ressaltar que este momento foi muito mais uma ação isolada do BNDES do que uma verdadeira política de Estado e por se tratar também de empresas periféricas não alterou a participação do Estado no mercado (Velasco Junior, 2005).

Na Argentina a situação não foi muito diferente. O primeiro governo democrático, o de Raúl Alfonsín introduziu timidamente o tema das privatizações que eram consideradas

necessárias junto como uma série de medidas tomadas para tornar possível o sucesso do Plano Austral, que visava basicamente a estabilização econômica. Entretanto, naquele momento estas idéias não tiveram uma boa repercussão nem no ambiente político nem na sociedade, e o governo não conseguiu articular um apoio relevante para levar adiante tais propostas. O governo cogitou privatizar duas grandes empresas, a Entel (empresa de telecomunicações) e as Aerolíneas Argentinas (empresa de transporte aéreo), e isso acabou gerando um debate intenso e acalorado no cenário político. Por falta de apoio essas propostas não foram concretizadas e o governo privatizou somente algumas poucas empresas de forma muito limitada e assim como o Brasil, a maioria eram inicialmente empresas privadas que tinham sido absorvidas pelo Estado.

O tema das privatizações ganhou um tom muito mais concreto e programático durante o governo Menem na Argentina e Collor no Brasil. Pode-se considerar que foram os dois presidentes os responsáveis por tornar tais medidas programas reais de governo. Analisando esses dois momentos verificam-se imensas semelhanças no quadro econômico dos países, o que fortalece o argumento de que o *tempo* e o *contexto* exerceram papel fundamental no sentido de viabilizar tal mudança. Brasil e Argentina viviam momentos de crise econômica e inflacionária e os presidentes utilizaram essa situação a seu favor argumentando a necessidade de reformas rápidas e drásticas devido à situação de emergência. O argumento se estendia no sentido de justificar o tipo de modelo político a ser adotado na condução das reformas e a necessidade de concentração de poderes no Executivo para tornar o processo mais eficiente e ao mesmo tempo diminuir a capacidade de mobilização dos adversários. Nesse sentido, isto é, na capacidade de concentrar poderes em suas mãos, mobilizar a oposição e articular apoio político, o presidente Menem foi muito mais habilidoso do que Collor. E a razão disso está no fato de que o contexto político e econômico da Argentina na época era de extrema gravidade e urgência e gerava uma ansiedade por tomadas de decisão rápida e profunda. Com isso, Menem conseguiu uma série de delegação de poderes através do argumento da extrema urgência que lhe permitiu num curto espaço de tempo aprovar medidas importantíssimas para implementar o programa de privatização, e a realização deste também foi bastante rápida. Tamanha delegação de poderes não teria sido possível num contexto diferente, com um pouco mais

de estabilidade. O que se viu naquele momento na Argentina foi a crise determinando a velocidade na implementação de reformas, e essa situação não se verificou no Brasil.

O governo Collor tomou medidas muito significativas no que diz respeito a mudar o tipo de modelo de desenvolvimento do país⁶³, e no que se refere às privatizações a aprovação do Programa Nacional de Desestatização (PND) é um marco no sentido de deixar claro que tais políticas estavam definitivamente na agenda do governo. Entretanto, ainda não havia um consenso na sociedade a respeito de tais temas e o governo não contava com apoio significativo no Congresso e diversas empresas estavam protegidas por obstáculos constitucionais, isto é, era necessário uma reforma na Constituição para que fosse possível incluir tais empresas no programa e o governo Collor já não estava em condições de articular maioria qualificada para isso (Diniz, 1997). Em seu governo foram vendidas algumas empresas sendo que a venda mais relevante foi a da USIMINAS, pois se tratava de uma empresa de grande porte, mas a saída do presidente do cargo devido ao processo de *impeachment* interrompeu o andamento do programa de privatizações.

A relação entre crise econômica grave e decisão por reformas não é nova, ao contrário, é comum ver países passarem por graves crises e essa situação acabar criando um ambiente favorável à tomada de decisões unilaterais pró-reformas. O momento de emergência parece ser propício à concentração de poderes nas mãos do Executivo, que compreende bem essa possibilidade e dela se utiliza para realizar o programa de acordo com seus interesses. Portanto, quando se analisa reformas estruturais deve-se atentar para a conjuntura econômica e, particularmente, para a capacidade de ação do Executivo, e esse aspecto pode ser visualizado claramente para o período do governo Menem.

Nos capítulos anteriores vimos que a maior parte das privatizações realizadas no Brasil e na Argentina se deram no regime democrático, portanto, é nesse contexto que deve-se avaliar a concentração de poderes, a possibilidade de decisão unilateral dos atores, isto é, os instrumentos que possuíam os presidentes e as vantagens de ação frente ao Congresso na aprovação de suas propostas. Ambos contavam com poderes de editar decretos com força de lei, sendo que na Argentina essa prática só foi realmente regulamentada na reforma constitucional de 1994. Mas no que se refere à tramitação legislativa o presidente brasileiro conta com mais possibilidades de ação do que o

⁶³ Ver item 4.3 do segundo capítulo, intitulado: O governo Fernando Collor.

argentino, visto que possui maior capacidade de controlar a agenda do Congresso e pode solicitar regime de tramitação urgente para seus projetos de lei.

Quando assumiu o governo em 1989 na Argentina, Menem teve de enfrentar uma aguda crise econômica, e para isso recorreu ao argumento da extrema urgência tanto para angariar apoio na sociedade em relação às suas medidas quanto para viabilizar a implementação rápida destas. E foi assim que conseguiu enviar ao Congresso, já no primeiro mês de governo, uma série de medidas para resolver tais problemas, incluídas basicamente na Lei de Reforma do Estado e na Lei de Emergência Econômica. O momento específico do país é determinante, portanto, da velocidade com que o governo consegue aprovar e implementar suas medidas.

No caso de FHC no Brasil, a situação foi diferente. Quando o presidente assumiu o governo, o país já estava vivendo um período mais equilibrado devido à adoção do Plano Real seis meses antes, quando o presidente ainda era Ministro da Fazenda do governo Itamar Franco. Portanto, diferente do presidente Menem na Argentina que teve que recorrer aos argumentos da emergência para justificar a necessidade de reformas estruturais, FHC afirmava que as reformas eram necessárias para viabilizar a continuidade da estabilidade. O contexto vivido por cada um dos países determinou a adoção de um programa mais rápido e abrangente na Argentina e um modelo mais lento e gradual no Brasil.

O ambiente mais calmo aqui no Brasil teve suas vantagens e desvantagens do ponto de vista do governo. Por um lado permitiu que o governo atuasse sob uma pressão menor e, portanto, podendo planejar melhor a agenda de políticas a serem implementadas, visto que a estabilização econômica já havia sido alcançada. Por outro lado o fato de não poder recorrer ao argumento da extrema urgência para a adoção das políticas não lhe permitiu uma legislação do tipo ‘pacote’, como ocorreu na Argentina e uma abrangência maior do programa. O caráter da extrema urgência na Argentina pode ser considerado como o principal fator responsável pelo sucesso da rápida aprovação das medidas de Menem, e pela possibilidade de incluir uma série de mudanças profundas no âmbito de duas leis.

5.3 Apoio Político e Capacidades Técnicas e Capacidades de Governo

Por mais poderes que um presidente possa concentrar em suas mãos a possibilidade de agir e dar andamento ao seu programa de governo sem contar com apoio político é muito restrita. Nesse sentido, o mais racional é construir uma base de apoio majoritária e estável que lhe permita levar adiante seus projetos. E quando falamos em apoio político, estamos falando basicamente do apoio ao presidente dentro do Legislativo.

O partido do presidente Menem, o PJ, era o maior partido da Câmara, chegando próximo da maioria absoluta, situação que já era realidade no Senado e perdurou durante os dois mandatos do presidente. No Brasil, FHC articulou uma coalizão partidária majoritária com apoio suficiente para garantir os 3/5 necessários para realizar reformas constitucionais, dentre as quais a que quebrava o monopólio de empresas estatais, fundamental para permitir a privatização de empresas de vários setores. Diante desse quadro não seria errôneo imaginar que ambos os presidentes conseguiram aprovar facilmente seus programas de reformas estruturais. Entretanto uma análise mais pormenorizada não permite uma conclusão tão simplista.

Em diversos momentos enfatizamos que o contexto de crise na Argentina viabilizou as reformas. Essa ênfase não é de forma alguma exagerada visto que foi justamente a crise econômica que levou o presidente Alfonsín a deixar o cargo presidencial seis meses antes do previsto e efetuar a transição política para Menem antecipadamente. Também foi o caos social gerado pela crise que permitiu um acordo entre a oposição e Menem para que esta se comprometesse a aprovar os projetos do presidente relativos ao enfrentamento da crise. Tendo acabado de deixar o governo justamente por não ter conseguido lidar com tais problemas a UCR não tinha outra alternativa senão aceitar tal acordo com Menem (Romero, 2001; Palermo, 1995).

Em relação ao Brasil o contexto já não era mais de urgência econômica, e a análise segue outra direção. A base de apoio articulada por FHC, composta basicamente de partidos de direita e de centro, permitiu uma afinidade ideológica em relação às propostas de privatização do governo que lhe deu certa facilidade para colocar em prática tal programa. A afinidade de interesses permitiu aprovações relativamente rápidas, principalmente das emendas que tratavam da quebra dos monopólios estatais (Lemos, 2007). Mas é claro que pautar a explicação somente em afinidades ideológicas não é suficiente, visto que, a satisfação de outros interesses políticos poderia se sobrepor

facilmente às preferências ideológicas em determinados momentos. Portanto, é fundamental ressaltar que a busca por apoio político no Brasil também se deu fortemente através da concessão de cargos em postos chave no governo e concessão de pastas ministeriais a diferentes partidos (Santos, 1997 Amorim, 2004). Entretanto, como já ressaltado no capítulo anterior, essa afinidade ideológica da coalizão de governo de FHC não se manteve homogênea nas discussões das políticas mais sensíveis, com a reforma da previdência e a reforma tributária. Por essa razão é importante considerar o conteúdo específico da política para compreender a rápida aprovação da privatização das empresas públicas no Brasil, pois elas faziam parte de um programa já desejado por diversos partidos de direita.

Apesar da idéia corrente de que a disciplina partidária na Argentina é alta – devido principalmente ao sistema de lista fechada – muitas vezes o presidente Menem enfrentou dificuldades no interior de seu próprio partido, sendo forçado a negociar mais e inclusive ceder a algumas pressões (Mustapic, 2000; Llanos, 1998)). No Brasil, FHC também teve que se empenhar nas negociações a cada nova votação, tendo que às vezes, negociar individualmente com integrantes dos partidos. A dificuldade dos presidentes em conseguir apoio de sua própria base às vezes aumenta devido ao caráter impopular de determinadas medidas, e isso foi visto mais claramente nos momentos de discussão das emendas relativas à reforma do Estado.

Relacionar diretamente uma base de apoio majoritária à facilidade na implementação de reformas é correr o risco de negligenciar situações de conflito intenso existente entre os atores, e não se trata de desvalorizar a existência de apoio de uma base majoritária, mas a análise dos dois países demonstra que em diversos momentos isso não foi suficiente. Além do apoio político, que pode ser classificado como capacidade de governo, isso é, a formação de amplas bases de sustentação, liderança e capacidade decisória para que seja viável a concretização de tal política, é importante considerar a existência de capacidades técnicas que seriam funcionários dotados de competência e estabilidade numa estrutura governamental eficaz.

Oswaldo Iazzetta (1997) ao analisar as privatizações no primeiro governo Menem na Argentina e Collor no Brasil chamou a atenção para a questão das capacidades técnicas e capacidades de governo na implementação destas políticas. O principal argumento é de que

o Brasil conseguiu reunir melhores capacidades técnicas, enquanto a Argentina contou com melhores capacidades de governo. Entretanto, a análise do autor se restringe ao primeiro mandato de Menem e ao governo Collor, que foi um governo curto. Nosso interesse, portanto, é tomar emprestada a classificação do autor de ‘capacidades técnicas’ e ‘capacidades de governo’ para estender a análise das privatizações até o final do governo Menem na Argentina, e nos dois mandatos do governo FHC no Brasil. Isso porque o estilo de implementação do programa nos dois países não sofreu grandes alterações.

A argumentação de que o Brasil contava com melhor capacidade técnica está relacionada à presença de um reduto tecno-burocrático estatal permanente, representado pelo BNDES. Em contrapartida o Brasil encontrou dificuldades maiores para assegurar a viabilidade política do programa, pois o presidente Collor não possuía uma base de apoio estável no Congresso e o número de representantes de seu partido era inexpressivo (eram 31 deputados federais e 3 senadores). Essa situação teria sido uma das principais responsáveis por levar o presidente a recorrer com bastante frequência ao uso das medidas provisórias, ilustrando um daqueles clássicos exemplos da literatura especializada de que presidentes minoritários utilizariam mais seus poderes de decreto por não terem uma base de apoio para assegurar a aprovação de seus projetos através do processo ordinário. Mas por outro lado, quando FHC assumiu a presidência a situação em termos de apoio político era bastante diferente, muito mais favorável ao presidente, já que este além de ter sido eleito com o apoio de uma coalizão de partidos, quando tomou o poder o presidente logo se preocupou em ampliar essa base de apoio convidando outros partidos a integrarem o governo, e isso foi feito principalmente através da concessão de ministérios, e com isso FHC conseguiu assegurar uma base de apoio majoritária. O fato de ter conseguido um apoio muito mais amplo do que Collor não fez com que FHC utilizasse menos as medidas provisórias e outros instrumentos disponíveis. Ao contrário, o presidente foi frequentemente criticado pelo uso abusivo das medidas provisórias. Talvez diante desses dois casos seja mais frutífero buscar a razão que levou a cada um dos presidentes a preferirem este instrumento, para Collor parece claro que optou por usar MPs por não ter contado com respaldo suficiente no Congresso. E no caso de FHC, é muito mais provável que tenha se tratado daqueles momentos de maior delegação do Legislativo ao Executivo para legislar sobre determinados temas, no caso a reforma econômica. Ilustrando, portanto,

um caso de preferência do Congresso em deixar para o Executivo a responsabilidade de tratar de assuntos complexos.

Na Argentina, Menem conseguiu paralelamente uma grande concentração de recursos e de autoridade, possibilitando uma implementação do programa de privatizações extremamente rápido e profundo e fazendo da Argentina um dos países que mais realizou privatizações em um curto espaço de tempo, e a concentração de autoridade seria uma das principais responsáveis pela determinação de que a Argentina possuiria boas capacidades de governo. Diversos especialistas afirmam que o alcance do programa de privatização na Argentina não é comparável a nenhum outro país do mundo (Azpiazu, 2003; Margheritis, 1999).

Em relação às semelhanças podemos destacar o argumento utilizado pelos governos dos dois países que se fundamentava no ‘gigantismo’ do Estado, além de fazerem uma relação direta com a corrupção e a ineficiência na gestão das empresas. Esses argumentos foram eficientes no convencimento principalmente da sociedade civil, para que esta aderisse aos programas e não olhassem as privatizações como um sucateamento do patrimônio público, que era o argumento utilizado pela oposição.

No que se refere à reestruturação do patrimônio público, as privatizações argentinas foram muito mais ousadas do que as brasileiras. Sob o governo Collor, as empresas transferidas no Brasil representavam uma porção minoritária diante do conjunto produtivo estatal. Já o processo argentino se difere pela quantidade de empresas e pelo caráter estratégico que representavam. Neste país, ao final de quatro anos (1990-1993) foram transferidos ao setor privado 82 empresas e unidades de negócios, 27 serviços foram outorgados em concessão e 86 áreas do setor petrolífero adjudicadas em concessão (Iazzetta, 1997:268). Enquanto no Brasil as privatizações só assumiram um espaço realmente significativo no governo de FHC, a partir de 1995. Isso porque muitas delas só puderam ser privatizadas após a aprovação da emenda constitucional que quebrava monopólios estatais. Esse foi um dos fatores que impossibilitaram Collor a incorporar certas empresas e setores em seu programa de privatização.

A velocidade com que foram realizadas na Argentina também se contrasta com a lentidão brasileira. Na Argentina o processo se inicia com a venda de grandes empresas que constituem monopólios naturais como Entel e Aerolíneas Argentinas, no Brasil se inicia

com indústrias que operam no meio competitivo do setor siderúrgico, petroquímico e fertilizantes (*idem*). No primeiro caso a intenção é atingir diretamente as principais indústrias do país, as mais simbólicas, enquanto no segundo caso o processo começa pelas empresas periféricas e tarda um pouco a incorporar as de caráter estratégico e de relevância nacional.

Segundo Iazzetta, diferentemente do Brasil, na Argentina a legislação sobre privatizações não definiu explicitamente os setores estratégicos do Estado. Empresas que a Constituição brasileira de 1988 considerou estratégicas – e por isso foram excluídas do programa – não só integraram o programa de privatizações da Argentina, como foram escolhidas para iniciar a implementação, como o caso da Entel. Esta atitude significou uma decisão política com intuito de demonstrar o compromisso do governo Menem com a mudança de orientação econômica empreendido desde que assumiu o governo, visto que o peronismo gerava enorme desconfiança no mundo dos negócios. Outra questão importante foi o fato de que na Argentina a legislação não fixou limites a participação de capitais estrangeiros nem contemplou salvaguardas para evitar seu eventual controle sobre as empresas alienadas. Enquanto no Brasil a lei não permitia que compradores estrangeiros reunissem mais do que 40% do capital vago (Iazzetta, 1997:269).

Na Argentina, a rapidez na implementação acabou comprometendo a transparência das privatizações, pois o alto grau de improvisação que exibiram impediu a adoção de decisões técnicas. Quanto a isso, a morosidade do processo brasileiro fez deste um pouco mais transparente. Ao contrário do Brasil a Argentina não contou com um organismo técnico específico na execução de suas privatizações, confiando essa responsabilidade a certos segmentos políticos do Estado que nem sempre contavam com um apoio adequado de núcleos técnicos estatais. Já a existência de um corpo técnico governamental com experiência no tema fez do Brasil um caso singular, pois foi o BNDES o principal responsável na execução do programa e neste órgão está a capacidade técnica brasileira.

O estilo das privatizações na Argentina não se alterou significativamente ao longo do tempo. O momento em que o país melhor contou com capacidades técnicas foi durante a gestão de Domingo Cavallo no Ministério da Economia, em que o ministro montou uma equipe técnica de profissionais competentes para gerenciar o programa, entretanto, apesar dos esforços, o constante enfrentamento de autoridade com Menem impediu que o sistema

pelo qual as privatizações estavam sendo implementadas fosse modificado significativamente (Novaro e Palermo, 1997). No caso o Brasil, realmente a ação do BNDES concedeu ao país capacidades técnicas durante todo o período e ao longo de outros governos também, mas no que se refere as capacidades de governo podemos dizer que estas mudaram muito do governo Collor para o FHC. Enquanto o primeiro não conseguiu articular uma base de apoio estável e significativa o segundo obteve sucesso nesse quesito, e, portanto, podemos dizer que no governo FHC a situação é bastante diferente, visto que neste momento pode-se verificar tanto a existência de capacidades técnicas quanto capacidades de governo, devido a articulação de apoio estável lograda pelo presidente.

A questão do apoio nos dois países revela pontos muito semelhantes. Tanto Menem quanto FHC contavam com uma base de apoio bastante sólida e estável. O primeiro com seu próprio partido ocupando a grande maioria das cadeiras do Congresso argentino e o segundo através de uma ampla coalizão formada por partidos de centro e direita. No entanto, essa estabilidade não durou todo o tempo. Paulatinamente Menem foi perdendo a capacidade de legislar à margem da participação do Congresso, pois apesar dos poderes presidenciais não terem se alterado, o Congresso começou a se manifestar mais diretamente e inclusive barrar diversas iniciativas do Executivo (Llanos, 1998). Vale ressaltar que Menem não perdeu a capacidade de utilizar diversos poderes como o DNU e os poderes de veto, o que mudou foi a forma com que o Congresso passou a receber as iniciativas do presidente, e tornou-se mais contestador. No caso de FHC a situação não é muito diferente. O início do mandato é um momento mais propício para todo governo e grande parte das emendas constitucionais enviadas pelo presidente ao Congresso foram aprovadas rapidamente e sem grandes problemas. Mas no decorrer do tempo a relação com o Congresso também sofre algumas mudanças, principalmente quando a luta passa a ser pela aprovação das emendas referentes à Reforma do Estado, em que o consenso era extremamente difícil devido à complexidade destas políticas e as possíveis perdas que elas gerariam a grupos bem definidos.

A avaliação dos dois momentos demonstra que o período inicial de entusiasmo e confiança no novo governo é fundamental para explicar a possibilidade de aprovação rápida de certas medidas, enquanto o tempo acaba virando um componente ruim na manutenção do ritmo reformista desses governos. O segundo mandato de Menem e FHC foram

indubitavelmente muito mais problemáticos e conflituosos do que o primeiro. A preocupação com a sucessão presidencial passa a ser um motivo de conflito no interior do peronismo na Argentina e mais uma fonte de desgaste nas relações com o governo. Isso porque, apesar da tão falada disciplina dos partidos na Argentina, Menem já vinha enfrentando negociações mais intensas com membros de seu próprio partido na aprovação de determinadas propostas. O caso também vale pra FHC, que com um apoio vindo da formação de uma coalizão de partidos, nem sempre pôde assegurar o comportamento disciplinado desta base e teve de se render a negociações mais personalistas. As diferentes características nas relações entre o Executivo e o Legislativo demonstram que a concentração de poderes e a possibilidade de recorrer aos mais diversos instrumentos nem sempre é suficiente para garantir a aprovação de reformas estruturais como as políticas de privatização. O contexto e o momento em que são propostas tais reformas são cruciais para explicar sua aprovação mais rápida e amplamente, mas a negociação com o Legislativo não pode ser descartada, pois em geral, esse momento mais favorável ao governo vigora durante um certo tempo e o cenário posterior é de necessidade de discussão e concessões tanto por parte do Executivo quanto do Legislativo.

5.4 Os poderes presidenciais

A grande maioria dos países latino-americanos dotou o poder Executivo de importantes atribuições constitucionais e estes têm sido amplamente utilizados para auxiliar o governo na implementação de seus programas. No caso do Brasil e da Argentina quando se quis colocar em prática programas de privatização de empresas não foi muito diferente. Nos dois países foi freqüente o uso de instrumentos do Executivo na viabilização e aceleração do processo, e também na tentativa de que as propostas sofressem o mínimo de modificações possíveis.

O instrumento mais utilizado pelo presidente foi o poder de decreto, que no caso do Brasil é a medida provisória e na Argentina é o decreto de necessidade e urgência. Esses poderes conferem extrema vantagem de ação ao Executivo pelo fato de que podem ser consideradas medidas unilaterais, isto é, passam a valer a partir do momento de sua publicação sem que exista uma negociação prévia com o Legislativo. Isso significa que

quando o poder Executivo lança um desses poderes ele altera imediatamente o *status quo*. No caso do Brasil, mesmo passando a valer imediatamente, a medida provisória é submetida ao Congresso e deve ser aprovada para que se transforme definitivamente em lei, apesar de já ter surtido efeito por determinado período de tempo e isso gerar certo constrangimento no Legislativo em rejeitá-la. Na Argentina o decreto de necessidade e urgência também deveria ser avaliado por uma comissão bicameral, entretanto, esta comissão nunca chegou a ser criada.

Para os dois casos temos uma situação que foi bastante debatida aqui: o fato de que mesmo contando com sólido apoio parlamentar Menem e FHC recorreram com enorme frequência a utilização dos decretos. Muito mais do que estar usurpando de suas faculdades legais os presidentes agiram devido a contextos muito específicos em cada país que favoreceram um momento de delegação de poderes e atribuições. Outro aspecto específico relacionado ao uso de decretos e já enfatizado é o fato de que o decreto de necessidade e urgência argentino só foi oficialmente incorporado a Constituição com a reforma de 1994. Antes deste período era um instrumento que começou a ser utilizado com frequência no regime democrático, mas não estava presente na Constituição e só posteriormente a Corte Suprema os reconheceu como instrumentos de legislação legalmente válidos.

O veto, principalmente o parcial, também foi amplamente utilizado, e comparado ao poder de decreto o veto tem mais um papel de ‘correção’ da política. Isso porque na grande maioria das vezes em que algum dos presidentes optou por utilizar o veto parcial, foi porque desejava barrar alguma modificação feita pelo Legislativo, e portanto, deixar a política mais próxima da proposta original e por isso a relação do veto com a correção. Esta situação demonstrava que o Executivo, sendo o principal formulador das políticas de privatização, ainda não estava preparado para aceitar as intervenções de outros poderes e quando isso ocorria, este poder optava por vetar as mudanças.

Além desses dois poderes, que podem ser considerados os principais quando se fala em instrumentos do Executivo, tem-se algumas outras atribuições que nem sempre são literalmente poderes constitucionais, e sim, estratégias utilizadas para criar um ambiente mais favorável a aprovação das propostas. Um desses momentos foi a manobra que Menem fez com o aumento de juizes da Corte Suprema em que a maioria eram seus aliados e com isso não teve preocupação com a emissão elevada de decretos de necessidade e urgência e a

possibilidade de serem questionados judicialmente. Mesmo que comparativamente, o presidente brasileiro possua mais capacidades e instrumentos de interferência direta no processo legislativo, Menem foi habilidoso em criar um ambiente favorável a sua atuação governamental. O apoio folgado majoritário no Senado, o apoio quase majoritário na Câmara e ter suas ações respaldadas pela Corte Suprema concederam a Menem um ambiente imensamente favorável de ação, e o resultado foi a aprovação rápida de um vasto e ambicioso programa de privatização na Argentina.

No caso do Brasil o presidente conta com mais possibilidades que o argentino de intervir no processo legislativo, como já foi enfatizado. Uma das interferências mais eficientes além da possibilidade de editar medidas provisórias com força de lei, é a capacidade de solicitar regime de urgência na tramitação de proposições de sua autoria. Isso significa que a matéria em questão deve ser analisada dentro de quarenta e cinco dias, conferindo as propostas do Executivo a possibilidade de serem tratadas mais rapidamente do que as demais e o resultado é que a grande maioria das matérias de autoria deste poder tramitam sob o regime de urgência (Figueiredo e Limongi, 1999).

As capacidades verdadeiramente constitucionais e as diferentes estratégias utilizadas pelos presidentes lhes concederam enormes vantagens na aprovação das propostas de seu interesse, mas um pouco de habilidade individual em construir alianças e negociar com diferentes atores também deve ser considerado como um ponto forte, e isso esteve presente tanto quando se analisa o governo de FHC quanto o de Menem.

5.5 Considerações Finais

Neste capítulo procuramos olhar paralelamente e de forma mais sistemática as reformas de privatização que ocorreram na Argentina e no Brasil, principalmente sob o governo Menem e Fernando Henrique Cardoso.

Enfatizamos o argumento de que o contexto no qual o país estava inserido foi determinante no sentido da velocidade na implementação de reformas e capacidade de

neutralizar a oposição, visto que a crise era tamanha e não conseguiam apresentar outra alternativa. Outro ponto analisado foi como cada presidente construiu e buscou manter uma base de apoio estável e capaz de aprovar rapidamente os projetos, e nesse ponto enfatizamos a diferença nas estratégias, mas também as dificuldades que foram aparecendo e se tornando maiores no decorrer do tempo, principalmente devido a expansão das reformas para outros temas e setores ao mesmo tempo em que os presidentes assumiam o segundo mandato e a questão da sucessão presidencial começava a gerar clivagens e cisões no interior das bases de apoio.

Por fim, ressaltamos a importância da concentração de determinados poderes nas mãos dos presidentes que foram fundamentais para permitir o andamento das propostas nos dois países, visto que, apesar de alguns momentos de dificuldade, o Executivo foi o tempo todo o principal formulador, articulador e responsável pela colocação em prática dos projetos que resultaram nas privatizações das empresas públicas. As negociações estavam centradas em suas mãos e o desenho das políticas era tratado de acordo com seus interesses, sem possibilitar grande margem de ação por parte dos legisladores.

CONCLUSÃO

Inspirada no estudo em que Paul Pierson compara as reformas no Estado de Bem Estar Social na Inglaterra e nos Estados Unidos, esta tese procurou analisar as razões da implementação de reformas estruturais realizadas pelo Brasil e Argentina. Nos dois países o poder Executivo foi o principal formulador do programa, e se empenhou para que este fosse colocado em prática segundo sua preferência original. Devido a complexidade do tema tratado, as reformas de privatização geram clivagens claras nos diferentes grupos envolvidos e esse é um dos motivos que a torna um excelente objeto de análise do desempenho do Executivo.

Para medir esse desempenho percorremos um longo caminho. Em primeiro lugar foi necessário analisar como se organizaram as instituições políticas nos dois países após a queda dos regimes autoritários. Verificar a organização e o funcionamento destas instituições possibilitou compreender a distribuição de atribuições e competências entre os poderes e como se relacionam. A volta da democracia permitiu o Legislativo do Brasil e da Argentina recuperar sua capacidade de ação e ter voz ativa no cenário político e com isso, ser capaz de fazer frente às ações do Executivo.

No Brasil o sistema de multipartidarismo confere ao Executivo uma maior necessidade de construir uma ampla coalizão de apoio parlamentar. A capacidade do presidente em construir e manter esta base de apoio poderá ser determinante no momento de aprovar ou não um programa de reformas. Na Argentina, é mais possível o partido do presidente ocupar a maioria das cadeiras no parlamento, mas mesmo quando isso ocorre, como foi o caso do governo Menem, o presidente não pode se abster de negociar, pois muitas vezes a heterogeneidade interna dos partidos, especificamente o peronista, pode ser uma fonte de conflitos.

Os dois países viveram diversos momentos de dificuldades nas negociações, mas isso não significou paralisia decisória no sentido de ameaçar a consolidação democrática. Apesar das dificuldades os atores encontraram maneiras de articular seus interesses e dar continuidade às negociações dentro da ordem institucional.

Utilizando as palavras de Amorim Neto (2004), o modelo de presidencialismo adotado no Brasil e na Argentina torna o Poder Executivo o centro da gravidade política. Nesse sentido Consideramos importante tratar das capacidades deste poder e seus instrumentos de ação, principalmente suas capacidades de interferir no processo legislativo num capítulo específico. Mesmo com a democratização do regime nos dois países o Executivo continuou contando com inúmeros poderes legislativos e atuando ativamente no processo decisório, muitas vezes determinando a pauta e o ritmo de trabalho, como comprovaram Figueiredo e Limongi (1999) para o caso do Brasil. Na Argentina pode-se dizer que não foi muito diferente, apesar de contar com menos poderes constitucionais se compararmos aos do presidente brasileiro, o presidente argentino passou a fazer uso de instrumentos – Decretos de Necessidade e Urgência – que não estavam previstos na Constituição, mas que foram reconhecidos pela Corte Suprema e posteriormente incorporados constitucionalmente.

O Executivo nestes países, portanto, exerce sim preponderância em relação ao Legislativo na grande maioria dos aspectos, mas levando em conta um dos argumentos da teoria da delegação, não se pode considerar que a ação dominante do Executivo signifique sempre e necessariamente uma usurpação de poderes do Legislativo. Muitas vezes a realidade é que o parlamento delega poderes ao presidente racionalmente, por considerar este mais eficiente em tratar de determinados temas, cuja complexidade exija conhecimentos especializados e informação completa. A delegação passa a ser uma atitude estratégica dos parlamentares no sentido de confiar ao corpo técnico do Executivo a responsabilidade para lidar com certos temas. As políticas de privatização podem ser consideradas um desses momentos, e também pelo fato de ter sido uma política de interesse específico do Executivo este fez questão de conduzir cuidadosamente todo o processo, e isso pode ser verificada nos dois países.

Os presidentes davam início ao programa relacionado à privatização das empresas e se empenhava em conseguir o apoio necessário para a aprovação com o mínimo de modificações possíveis. Nesse sentido Negretto (2002) demonstrou que os presidentes argentinos tiveram mais sucesso em implementar legislação por decreto sem que estes sofressem modificações pelo Legislativo em relação aos verificados para o caso do Brasil. Esta situação pode ser explicada pela regra da aprovação tácita que existe na Argentina e

não existe no Brasil, visto que aqui os parlamentares são obrigados a se manifestar sobre as medidas provisórias e isso acaba permitindo mais possibilidade de emendá-las.

A compreensão dos poderes presidenciais é, portanto, fundamental para a análise de como foram discutidas e negociadas as reformas, já que todo o modelo de implementação e a forma de negociação estava relacionada às capacidades de ação do Executivo e à concentração de poderes em suas mãos. No que diz respeito à atuação dos poderes na produção legislativa, encontra-se na Argentina bastante equilíbrio entre Executivo e Legislativo, mas no caso do Brasil a situação é diferente, o Executivo domina o processo legislativo sendo o responsável por cerca de 83% das leis aprovadas no país. Todavia, mesmo num cenário equilibrado como o argentino as capacidades do Executivo não podem ser desprezadas, visto que através de outros mecanismos, ou através do personalismo político presente no país, o presidente consegue realizar as manobras necessárias para conduzir e controlar o andamento dos processos conforme suas preferências.

Apesar de toda concentração de poderes vale ressaltar que o papel do Congresso é extremamente importante, e muitas vezes determinante do andamento dos rumos políticos tomados. Portanto, não se trata de diminuir a capacidade de ação do Congresso e sim, compreender a força do Executivo nesses países levando em consideração que tais poderes não são capazes de passar por cima do parlamento se este estiver disposto a barrar as propostas do Executivo. Nesse sentido, é fundamental a negociação com os partidos políticos e a formação de amplas bases de apoio ao governo.

O Congresso muitas vezes delega racionalmente uma ampla gama de poderes ao Executivo, mas quando se trata de um tema que possa ferir interesses de grupos específicos o parlamento mostra menor disposição em negociar e isso pode significar um obstáculo às ações do Executivo. O conteúdo específico da política em geral determina como se comportará o Congresso, se vai assumir uma postura mais cooperativa ou mais conflitiva.

A postura do Congresso também está relacionada com o contexto em que se propõe a implementação de uma política. No caso da Argentina é o ambiente de crise econômica que determinou o comportamento extremamente delegativo do Congresso em favor do Executivo. A situação era de tal gravidade que o recém eleito presidente Carlos Menem assumiu o cargo seis meses antes do previsto, pois o então presidente Raúl Alfonsín já sentia que tinham esgotado as possibilidades de lidar com a situação econômica. Esse

ambiente propiciou a Menem um imenso poder de barganha frente ao Congresso, tanto que conseguiu acordar com Alfonsín que a UCR não se oporia às medidas propostas por Menem para combater a crise. Foi assim que o novo presidente conseguiu aprovar, somente com quarenta e seis dias de governo, a Lei de Reforma do Estado, lei responsável por reestruturar todo o aparato estatal. A importância dada a aprovação desta lei não é exagerada, visto que somente um contexto emergencial como aquele poderia justificar tal delegação de poderes ao Executivo como a que esta norma permitiu. A lei determinava ser de responsabilidade total do Executivo a definição de quais empresas deveriam ser privatizadas, sendo que o Executivo também poderia incorporar ou retirar alguma empresa caso julgasse necessário. Portanto, não houve discussão caso a caso para a privatização das empresas na Argentina já que as disposições da lei se referiam a uma ampla gama de empresas.

Para ajustar outras questões relativas ao enfrentamento da crise outra norma também de extrema importância foi a Lei de Emergência Econômica, também aprovada rapidamente no início do governo, e mais tarde a aprovação da Lei de Convertibilidade implementou as demais regras econômicas necessárias ao ajuste financeiro. Para a aprovação rápida destas normas, além do argumento da urgência utilizado frequentemente por Menem para pressionar o Congresso, o presidente também contou com uma regra que lhe permite escolher a casa legislativa pela qual um projeto deve ser iniciado, e estrategicamente Menem sempre escolheu iniciar a tramitação pelo Senado, casa em que contava com uma folgada maioria parlamentar. Já tendo sido o projeto aprovado no Senado a pressão sob a Câmara dos Deputados se tornava maior, e nisso residia a vantagem do presidente. O presidente brasileiro não conta com essa possibilidade de escolher a casa, a Constituição estabelece que as iniciativas presidenciais devem necessariamente ser iniciadas pela Câmara dos Deputados.

Tendo concentrado em suas mãos imensos poderes, devido a alta delegação do Congresso, o presidente Menem pode conduzir todo o processo de privatização como bem desejava, além de ter sido muito habilidoso em conduzir o apoio legislativo e enfrentar as dissidências no interior do seu partido, o PJ, que apareceram com frequência. A gravidade do ambiente econômico e as capacidades reunidas nas mãos do presidente explicam a abrangência e a velocidade com que o programa de reformas de privatização foi adotado na

Argentina. E é nesse ponto que os dois países mais se diferenciam, visto que o Brasil não se encontrava num contexto de crise comparável ao da Argentina na época. A situação brasileira era bem diferente, quando o processo de privatização realmente tomou fôlego, no governo FHC, o país já estava vivendo um momento de economia mais estabilizada, devido a implementação do plano Real, e apesar das incertezas em relação ao futuro e quanto a própria capacidade de manutenção desta estabilidade, a situação não era nem de perto semelhante a da Argentina.

Por não estar inserido numa crise econômica o argumento do tempo e da urgência não foi utilizado no Brasil, e todo o processo foi conduzido lentamente com negociações caso a caso conforme o setor ou a empresa a serem privatizados. Tendo sido feitas negociações específicas as discussões no interior do Congresso também foram maiores no Brasil do que na Argentina, entretanto não representaram grandes dificuldades para o Executivo devido ao fato de que a maioria parlamentar articulada pelo presidente era suficiente para conseguir os três quintos necessários para a aprovação de emendas constitucionais e, além disso, era formada por partidos de centro-direita que já desejavam e articulavam propostas de privatização de empresas públicas. Portanto, quando se tratou de aprovar as emendas constitucionais que tratavam da quebra de monopólios estatais estas foram aprovadas rapidamente no Congresso.

No Brasil não foi a emergência e sim muito mais uma coerência ideológica que permitiu a privatização naquele momento. Tanto que no governo Collor as tentativas nesse sentido foram muito mais contestadas e teve mais dificuldades de negociação com o Congresso, pois além de não ter sido capaz de articular uma maioria parlamentar significativa o tema das privatizações ainda gerava conflitos.

Privatizar empresas não foi uma grande dificuldade para FHC, na realidade, as dificuldades apareceram de forma mais contundente nas políticas de Reforma do Estado, que são políticas mais sensíveis e que afetam mais diretamente a vida do cidadão, como a reforma da previdência e a reforma tributária. Nesses casos as divergências vieram à tona e um consenso parecia impossível, o que gerou muito desgaste para FHC durante seu segundo mandato.

De forma mais geral pode-se dizer que o fator determinante das privatizações na Argentina foi o extremo caos gerado pela crise social e econômica, que acabou

possibilitando uma delegação de poderes nunca vista antes e, portanto, permitindo a implementação rápida do programa. Já no Brasil o fator determinante foi o conteúdo da política em questão, ou seja, o tema da privatização de empresas públicas era um tema bem visto aos olhos da coalizão de apoio articulada pelo presidente, os partidos compartilhavam de uma opinião consensual em relação a este tema e isso possibilitou a implementação do programa, mesmo sem estar inserido num contexto de crise como o da Argentina.

Como foi ressaltado em diversos momentos, o poder Executivo foi o responsável por planejar e conduzir todo o processo de implementação das políticas de privatização, trabalhando sempre pra que os projetos sofressem o mínimo possível de modificações, e para conseguir isso recorreu aos instrumentos disponíveis quando julgou necessário. Entretanto, cabe deixar claro mais uma vez que a atuação preponderante deste poder não significou uma exclusão total do Legislativo do processo. As negociações estiveram presentes e a intensidade do conflito estava atrelada a diversos fatores, como o momento da negociação, o tema específico do qual se tratava e as perdas ou benefícios que poderiam ser gerados. Portanto, não se pode falar que o Congresso não participou do processo, e toda a análise procurou avaliar os momentos de interação entre os dois poderes e como se movimentaram em prol de assegurar seus interesses e dar continuidade às decisões políticas.

Ao analisar o desempenho do poder Executivo nos dois países essa tese buscou justamente contribuir com os estudos institucionais comparativos, que têm despertado interesses constantes. As limitações desse estudo certamente não impedirão o aprofundamento posterior de uma série de questões não exploradas, ou que não tiveram tratamento adequado. Uma das mais importantes é a inclusão de mais países na análise, visando conferir poder de generalização aos argumentos aqui defendidos.

Anexos

Anexo 1 - Decreto nº 86.215, de 15 de julho de 1981

Fixa normas para a transferência, transformação e desativação de empresas sob o controle do Governo Federal, nos casos que especifica.

O Presidente da República, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 81, itens III e V, da Constituição, e

CONSIDERANDO:

- a) que, de acordo com o artigo 170 da Constituição, compete, preferencialmente, às empresas privadas, com o estímulo e apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas;
- b) que são objetivos prioritários do Governo, enunciados no Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979, que instituiu o Programa Nacional de Desburocratização, o fortalecimento do sistema de livre empresa, a consolidação da grande empresa privada nacional, a contenção da criação indiscriminada de empresas estatais e, quando recomendável, a transferência do seu controle para o setor privado;
- c) o firme propósito do Governo de promover a privatização do controle de empresas estatais, nos casos em que a manutenção desse controle se tenha tornado desnecessária ou injustificável;
- d) que essa transferência não se vem operando com a rapidez desejada, pela ausência de uma clara definição das empresas enquadráveis e de normas que definam os mecanismos e procedimentos de transferência, transformação ou desativação;
- e) que a política de privatização não deve alcançar nem enfraquecer as empresas públicas cujo controle se considere intransferível, seja por motivo de segurança nacional, seja pela necessidade de viabilizar o desenvolvimento do próprio setor privado nacional, seja para assegurar o controle nacional do processo de desenvolvimento.

DECRETA:

Art. 1º Fica atribuído ao Ministro Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN), ao Ministro da Fazenda e ao Ministro Extraordinário para a Desburocratização o encargo de, sob a coordenação do primeiro, dirigir, supervisionar e acelerar o processo de transferência de controle, transformação ou desativação de empresas controladas pelo Governo Federal, observada as diretrizes, procedimentos e critérios de enquadramento estabelecidos neste Decreto.

Parágrafo único. Para os fins previstos neste artigo, compete, em conjunto, aos três Ministros de Estado:

I - Encaminhar à aprovação do Presidente da República, nos prazos e na forma estabelecidos neste Decreto, a relação das empresas sob controle direto ou indireto da União que:

- a) possam ser transferidas para o setor privado, mediante cessão do respectivo controle acionário;
- b) possam ter suas operações assumidas, no todo ou em parte, por outros órgãos ou entidades da Administração Federal;

- c) possam ser desativadas total ou parcialmente;
- d) possam ser transferidas, mediante prévio entendimento, para o controle dos Estados e Municípios;
- e) possam ter suas atividades revertidas ou incorporadas à Administração Direta;

II - Orientar os trabalhos da Comissão Especial de que trata o artigo 6º;

III - Articular-se com os demais Ministros de Estado para as consultas e entendimentos necessários ao adequado encaminhamento do assunto;

IV - Fixar, quando necessário, critérios de remanejamento de pessoal;

V - Dirimir dúvidas eventualmente surgidas na aplicação deste Decreto e submeter à consideração do Presidente da República as matérias de especial relevância.

Art. 2º No prazo de 60 (sessenta) dias, os Ministros de Estado mencionados no art. 1º encaminharão ao Presidente da República a relação das empresas a que se refere o inciso I do art. 3º, sendo as demais objeto de idêntico procedimento, à medida que se for processando o enquadramento.

Parágrafo único. As empresas que tiverem o seu enquadramento definitivo aprovado pelo Presidente da República, para os efeitos do inciso I do art. 1º, constarão de relações periodicamente publicadas no *Diário Oficial* da União.

Art. 3º São enquadráveis, para os fins de transferência de controle para o setor privado ou, se for o caso, desativação:

I - As empresas privadas que, tendo sido criadas pelo setor privado, passaram posteriormente para o controle direto ou indireto da União, em decorrência de inadimplência de obrigações, excussão de garantia ou situações jurídicas semelhantes;

II - As empresas instituídas pelo Poder Público que não mais devam permanecer sob o controle e direção do Governo Federal, por já existir, sob controle nacional, setor privado suficientemente desenvolvido e em condições de exercer as atividades que lhes foram atribuídas;

III - As subsidiárias das empresas instituídas ou controladas direta ou indiretamente pela União, cuja existência não seja indispensável à execução dos objetivos essenciais da empresa controladora e importe em desnecessária ou injusta competição com as empresas privadas nacionais.

Art. 4º Não se incluem no disposto deste decreto:

I - As empresas incumbidas de atividades diretamente ligadas à segurança nacional, a critério do Presidente da República;

II - As empresas incumbidas de atividades sujeitas ao regime legal de monopólio do Estado;

III - As empresas responsáveis pela operação da infraestrutura econômica ou social básica ou produtoras de insumos de importância estratégica, cujo controle o Estado foi levado a assumir para viabilizar o desenvolvimento do setor privado, e não para com ele competir;

IV - As empresas instituídas com o objetivo de manter o controle nacional do processo de

desenvolvimento ou evitar a desnacionalização de setores básicos da economia.

Art. 5º Na transferência de controle de empresas para o setor privado, serão observados os seguintes princípios básicos:

I - A operação de transferência deverá ser precedida de ampla divulgação, como forma de assegurar o conhecimento público das condições em que se processará, bem como da situação econômica, financeira e operacional das empresas cujo controle se pretenda transferir;

II - os adquirentes deverão ser cidadãos brasileiros residentes no País ou empresas ou grupos de empresas sob controle nacional;

III - os adquirentes deverão obrigar-se, mediante compromisso irrevogável, a manter sob controle nacional o capital e a administração das empresas adquiridas;

IV - A fim de preservar o caráter comercial das transações, evitar-se-á a excessiva generalização, regulamentação ou rigidez de condições, capazes de desestimular adquirentes potenciais, resguardado, em qualquer caso, o interesse da Administração;

V - As condições e os valores que servirão de base para a negociação das transferências de controle serão fixados pela Comissão Especial a que se refere o artigo 6º, segundo critérios que levem em conta a conveniência de viabilizar as transferências, sem prejuízo do interesse da Administração.

Art. 6º Caberá a Comissão Especial, subordinada aos Ministros de Estado referidos no art. 1º, a responsabilidade de dar efetiva execução às medidas estabelecidas neste Decreto.

Parágrafo único. A Comissão, designada por portaria interministerial, será constituída de um representante de cada um dos três Ministros de Estado, cabendo-lhe:

I - Submeter à aprovação conjunta dos Ministros de Estado a que está subordinada as normas e providências destinadas à implementação das medidas previstas neste Decreto, assim como as decisões de maior relevância;

II - Realizar o levantamento, a identificação e a proposta de enquadramento das empresas a que se refere o inciso I do art. 1º deste Decreto;

III - Constituir, se necessário, Grupos de Negociação para o estudo e encaminhamento de negociações específicas, os quais ficarão a ela vinculados e terão as atribuições por ela fixadas, observado o disposto neste Decreto;

IV - Manter estreito relacionamento com os Ministérios, órgãos e entidades a que estejam vinculadas as empresas objeto das medidas previstas neste Decreto;

V - propor, quando for o caso, a indicação dos agentes financeiros oficiais que devam intervir nas operações de privatização ou liquidação reguladas por este Decreto;

VI - estudar e propor anteprojetos de lei, nos casos que dependam de prévia autorização legislativa, bem como de outros atos que se façam necessários;

VII - propor as medidas que devam ser adotadas no caso de participações minoritárias pelo Governo Federal em empresas privadas.

Art. 7º Deverão ser desativadas, total ou parcialmente, as empresas cuja manutenção sob o controle do

Governo não mais se justifique do ponto de vista legal, econômico e administrativo e em relação às quais não haja, por parte do setor privado, interesse na aquisição.

Art. 8º As empresas que desempenhem funções concorrenciais com o setor privado e cuja privatização não se consiga realizar, assim como as referidas no artigo 7º enquanto não desativadas, não expandirão suas atividades e limitarão os investimentos às estritas necessidades de sua viabilização econômica.

Art. 9º As empresas que, por força de absorção de dívidas diretas, ou por honra de aval do Tesouro Nacional ou de entidade da Administração Federal, vierem a ser assumidas pelo Governo, somente permanecerão sob controle estatal durante o tempo indispensável à sua alienação ou liquidação.

Art. 10 Os trabalhos da Comissão Especial referida no artigo 6º deverão estar concluídos no prazo de 12 (doze) meses.

Art. 11 Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 15 de julho de 1981; 160º da independência e 93º da República.

JOÃO Figueiredo

Ernane Galvêas

José Flávio Pécora

Hélio Beltrão

Anexo 2

Decreto nº 99.463, de 16/8/90

Regulamenta a Lei nº 8.031, de 12/4/90, que cria o Programa Nacional de Desestatização. DOU de 17/8/90 p. 15.584/89

DECRETO Nº 99.463, DE 16 DE AGOSTO DE 1990

Regulamenta a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, que cria o Programa Nacional de Desestatização e dá outras providências.

O **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 28 da Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990,

DECRETA:

CAPÍTULO I DO PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO

SEÇÃO I DOS OBJETIVOS DO PROGRAMA

Art. 1º O Programa Nacional de Desestatização, instituído pela lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, tem por objetivos fundamentais:

I – reordenar a posição estratégica do Estado na economia nacional, mediante a transferência, à iniciativa privada, de atividades econômicas indevidamente exploradas pelo setor público;

II – contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público;

III – permitir a retomada de investimentos nas atividades econômicas das sociedades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;

IV – contribuir para a modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia nacional;

V – permitir que a Administração Pública Federal concentre seus esforços e recursos nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais; e

VI – contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, mediante o aumento de ofertas públicas de valores mobiliários e a democratização da propriedade do capital social das sociedades que integrem o Programa Nacional de Desestatização.

SEÇÃO II DAS SOCIEDADES SUJEITAS A PRIVATIZAÇÃO

Art. 2º Poderão ser privatizadas sociedades:

I – controladas, direta ou indiretamente, pela União, instituídas por lei ou em decorrência de autorização legislativa;

II – organizadas por entidades controladas direta ou indiretamente pela União; ou

III – criadas pelo setor privado que, por qualquer motivo, tenham passado ao controle, direto ou indireto, da União.

Parágrafo único. As sociedades que vierem a ser incluídas no Programa Nacional de Desestatização terão sua estratégia voltada para atender aos objetivos da desestatização.

SEÇÃO III DAS SOCIEDADES EXCLUÍDAS DO PROGRAMA

Art. 3º Ficam excluídas do Programa Nacional de Desestatização:

I – as empresas públicas e as sociedades de economia mista que exerçam atividades de competência exclusiva da União, de acordo com os arts. 21, 159, inciso I, alínea “c”, e 177, da Constituição; e

II – o Banco do Brasil S.A. e o órgão oficial ressegurador referido no art. 192, inciso II, da Constituição.

Parágrafo único. As transferências de ações de propriedade da União representativas do capital social da Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRÁS, continuarão a reger-se pelo disposto nos arts. 11 e 18 da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953.

SEÇÃO IV DOS DIREITOS E BENS OBJETO DE PRIVATIZAÇÃO

Art. 4º Poderão ser objeto de privatização:

I – participações societárias, representadas por ações ou quotas do capital social de sociedades, que assegurem à União, diretamente ou através de sociedades controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores das sociedades incluídas no Programa Nacional de Desestatização;

II – participações societárias minoritárias detidas, direta ou indiretamente, pela União no capital social de quaisquer sociedades;

III – bens e instalações de sociedades controladas, direta ou indiretamente, pela União; e

IV – elementos do ativo patrimonial de sociedades controladas, direta ou indiretamente, pela União que, por decisão da Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização, venham a ser dissolvidas ou parcialmente desativadas.

SEÇÃO V DOS PROJETOS DE PRIVATIZAÇÃO

Art. 5º O Programa Nacional de Desestatização será implementado mediante projetos de privatização que poderão compreender as seguintes modalidades operacionais:

I – alienação de participação acionária, inclusive do bloco de controle acionário, que será efetivada, preferencialmente, de modo a propiciar pulverização das ações representativas da participação societária junto ao público, aos acionistas, aos empregados, aos fornecedores e aos consumidores da sociedade;

II – abertura do capital social da sociedade;

III – aumento do capital social da sociedade, com renúncia ou cessão, total ou parcial, dos direitos de subscrição por parte da União ou da respectiva controladora;

IV – transformação, incorporação, fusão ou cisão da sociedade;

V – alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações da sociedade;

e

VI – dissolução da sociedade ou desativação parcial de seus empreendimentos, com a consequente alienação de elementos do ativo patrimonial.

CAPÍTULO II DA COMISSÃO DIRETORA DO PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO

SEÇÃO I DA COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO DIRETORA E DA NOMEAÇÃO DE SEUS MEMBROS

Art. 6º O Programa Nacional de Desestatização terá uma Comissão Diretora, órgão de deliberação colegiada, diretamente subordinada ao Presidente da República, composta de oito a doze membros efetivos e igual número de suplentes.

§ 1º Os membros da Comissão Diretora e respectivos suplentes serão nomeados pelo Presidente da República, após a aprovação de sua indicação pelo Congresso Nacional.

§ 2º O Presidente da República designará, dentre os membros efetivos, o Presidente da Comissão Diretora e o respectivo substituto.

§ 3º Na composição da Comissão Diretora serão observadas as seguintes regras:

a) três dos cargos de membro efetivo, e respectivo número de suplentes, serão exercidos pelos representantes dos Ministérios da Economia, Fazenda e Planejamento, da Infra-Estrutura e do Trabalho e da Previdência Social; e

b) de cinco a nove cargos de membro efetivo, e respectivo número de suplentes, serão exercidos por pessoas de notório saber em direito econômico, em direito comercial, em mercado de capitais, em economia, em finanças ou em administração de empresas.

§ 4º Os membros da Comissão Diretora tomarão posse mediante assinatura de termo lavrado no livro de atas de reuniões.

§ 5º Os membros efetivos da Comissão Diretora, e respectivos suplentes, não farão jus a remuneração pelo exercício do cargo.

SEÇÃO II DAS PROIBIÇÕES

Art. 7º É vedado aos membros efetivos e respectivos suplentes, aos servidores que participem dos trabalhos da Comissão Diretora, seus cônjuges e parentes até segundo grau, bem assim aos funcionários da instituição gestora do Fundo Nacional de Desestatização, diretamente ou por intermédio de sociedade sob seu controle:

I – participar das licitações promovidas no âmbito do Programa Nacional de Desestatização; e

II – adquirir, a qualquer título ou forma, participações societárias ou elementos do ativo patrimonial de sociedades incluídas no Programa Nacional de Desestatização.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se às modalidades operacionais de privatização mediante alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações de sociedade incluída no Programa Nacional de Desestatização.

SEÇÃO III DAS REUNIÕES DA COMISSÃO DIRETORA

Art. 8º A Comissão Diretora reunir-se-á, ordinariamente, uma vez por mês, e, extraordinariamente, sempre que convocada:

I – pelo seu Presidente, por iniciativa própria ou a pedido de, pelo menos, três de seus membros; ou

II – pelos membros que a tenham requerido, se o Presidente dentro de seis dias do recebimento do pedido, não expedir os avisos de convocação.

§ 1º Os avisos de convocação indicarão a ordem do dia e deverão ser entregues aos membros da Comissão Diretora com, pelo menos, cinco dias de antecedência da data designada para reunião.

§ 2º Independentemente do prazo previsto no parágrafo anterior, será considerada regular a reunião que contar com a presença da totalidade dos membros da Comissão Diretora.

§ 3º A reunião da Comissão Diretora poderá instalar-se com a presença da maioria de seus membros, que, em suas ausências ou impedimentos, serão substituídos pelos respectivos suplentes.

§ 4º As deliberações da Comissão Diretora serão tomadas por maioria de votos dos membros presentes, não computadas as abstenções, cabendo ao Presidente, além do voto ordinário, o de qualidade.

§ 5º Das reuniões da Comissão Diretora serão lavradas atas em livro próprio, assinadas por todos os presentes, cujo extrato será publicado no “Diário Oficial” da União, quando contiverem deliberações destinadas a produzir efeitos perante terceiros.

§ 6º Poderão participar das reuniões da Comissão Diretora, sem direito a voto, mediante convite do Presidente, por iniciativa própria ou a pedido de pelo menos dois de seus membros:

a) o Presidente da Comissão de Valores Mobiliários; e

b) qualquer outra pessoa cuja presença seja considerada útil ou necessária para apreciação de processo ou julgada do interesse da Comissão Diretora.

SEÇÃO IV DA COMPETÊNCIA DA COMISSÃO DIRETORA

Art. 9º Compete à Comissão Diretora:

I – propor ao Presidente da República:

a) a inclusão de sociedade no Programa Nacional de Desestatização; e

b) a instituição pública a ser designada gestora do Fundo Nacional de Desestatização;

II – submeter, anualmente, ao Presidente da República, o cronograma de execução do Programa Nacional de Desestatização;

III – divulgar o cronograma de execução do Programa Nacional de Desestatização e suas eventuais alterações;

IV – coordenar, supervisionar e fiscalizar a execução do Programa Nacional de Desestatização;

V – aprovar os projetos de privatização;

VI – estabelecer as providências necessárias à implantação do processo de privatização e os prazos em que devam ser adotadas pelos acionistas controladores e pelos administradores da sociedade;

VII – definir, para cada projeto de privatização, as modalidades operacionais de que trata o art. 5º;

VIII – aprovar ajuste de natureza operacional, contábil ou jurídica, bem como o projeto de saneamento financeiro de sociedade incluída no Programa Nacional de Desestatização, necessários à implantação e execução do respectivo projeto de privatização;

IX – aprovar as condições gerais de alienação de ações de bloco de controle acionário, de participações societárias minoritárias e de outros bens e direitos da sociedade, inclusive o preço mínimo de alienação dos bens, direitos e valores mobiliários;

X – aprovar as formas de pagamento do preço dos bens, direitos ou valores mobiliários objeto de alienação, de acordo com as diretrizes e a política econômica do Governo Federal, estabelecidas pelo Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.

XI – aprovar a destinação dos recursos provenientes das alienações efetuadas na execução do Programa Nacional de Desestatização, exceto quando se tratar de receita da União;

XII – deliberar sobre a dissolução e liquidação de sociedade incluída no Programa Nacional de Desestatização, ou a desativação parcial de seus empreendimentos, bem como sobre as condições de alienação de elementos do ativo patrimonial e de pagamento das obrigações da sociedade;

XIII – deliberar sobre as condições de alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações de sociedade incluída no Programa Nacional de Desestatização;

XIV – aprovar as condições de incorporação, fusão ou cisão de sociedade incluída no Programa Nacional de Desestatização;

XV – aprovar a transformação de sociedade incluída no Programa Nacional de Desestatização;

XVI – fiscalizar a estrita observância da Lei nº 8.031, de 1990, deste Decreto e das normas reguladoras do Programa Nacional de Desestatização, bem assim assegurar rigorosa transparência de cada projeto de privatização, inclusive das alienações nele previstas;

XVII – apreciar a prestação de contas da instituição gestora do Fundo Nacional de Desestatização, relativa a cada projeto de privatização;

XVIII – sugerir a criação de ações e classe especial e as matérias que elas disciplinarão;

XIX – expedir normas e resoluções necessárias ao exercício da sua competência;

XX – verificar o cumprimento das condições das licitações dos bens definidos no art. 4º, inclusive quanto à celebração de acordo de acionistas que constitua pressuposto de projeto de privatização de sociedade incluída no Programa Nacional de Desestatização;

XXI – submeter ao Presidente da República, quando necessário, relatório especial contendo informações sobre as metas e os resultados alcançados na implantação e implementação do Programa Nacional de Desestatização;

XXII – fazer publicar relatório anual detalhado de suas atividades e resultados, contendo, necessariamente, as seguintes informações e elementos:

a) relação das sociedades a serem privatizadas e das que tenham sido privatizadas;

b) justificativa de cada privatização, com indicação, quando for o caso, do percentual do capital social com direito a voto em geral, alienado ou a ser alienado;

c) data e ato que tenham determinado a constituição de sociedade estatal ou data, ato e motivos de sua estatização;

d) o montante do passivo da sociedade e seu desdobramento no tempo, com indicação dos responsáveis pelo passivo após a privatização da sociedade;

e) situação econômico-financeira de cada sociedade incluída no Programa Nacional de Desestatização e os resultados operacionais dos últimos três exercícios, com indicação do endividamento interno e externo, dos pagamentos de dividendos ao Tesouro Nacional, de recebimento de recursos da União e do patrimônio líquido da sociedade;

f) indicação da utilização dos recursos obtidos ou a obter com a privatização;

g) existência de controle de preços sobre produtos e serviços da sociedade e sua variação nos últimos três exercícios, comparados com os índices de inflação;

h) descrição do volume de investimentos feitos pela União ou suas entidades na sociedade e o retorno financeiro da sua privatização;

i) número de empregados da sociedade e perspectiva dos que serão mantidos após sua privatização;

j) resumo do estudo econômico e da avaliação da sociedade, com indicação do preço total e do valor da ação;

l) especificação da forma operacional da privatização e sua justificação, com explicação da exclusão do princípio de pulverização de ações, quando for o caso; e

m) outros dados julgados de interesse público pela Comissão Diretora;

XXIII – deliberar sobre os casos omissos, observados os princípios e preceitos da Lei nº 8.031, de 1990, e deste Decreto.

§ 1º No uso das suas atribuições, a Comissão Diretora observará os atos normativos de competência do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, do Conselho Monetário Nacional, do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários.

§ 2º A Comissão Diretora manterá entendimentos com a Comissão de Valores Mobiliários visando à implantação de procedimento que propicie ampla articulação do sistema de distribuição de valores

mobiliários e das bolsas de valores para estimular a dispersão do capital de sociedade incluída no Programa Nacional de Desestatização.

SEÇÃO V DA COMPETÊNCIA DO PRESIDENTE DA COMISSÃO DIRETORA

Art. 10. Compete ao Presidente da Comissão Diretora:

I – dirigir e coordenar as atividades da Comissão;

II – presidir as reuniões da Comissão;

III – expedir e fazer publicar, no “Diário Oficial” da União, as normas e resoluções aprovadas pela Comissão;

IV – representar a Comissão perante o Presidente da República, autoridades públicas federais, órgãos da Administração Pública Federal, representantes da sociedade civil e sócios minoritários e administradores de sociedade incluída no Programa Nacional de Desestatização;

V – submeter à apreciação e aprovação da Comissão:

a) minuta dos relatórios anuais e especiais sobre as atividades do Programa Nacional de Desestatização;

b) minuta de anteprojeto de leis e de decretos sobre matérias de interesse do Programa Nacional de Desestatização, a serem submetidos ao Presidente da República, quando não oriundos da própria Comissão;

c) relatório de acompanhamento e execução do Programa Nacional de Desestatização; e

VI – encaminhar à Presidência da República os relatórios, anteprojeto e projetos a que se referem, respectivamente, as alíneas “a” e “b” do inciso anterior.

SEÇÃO VI DO CONFLITO DE INTERESSES

Art. 11. É vedado a membro da Comissão Diretora intervir em qualquer ato ou matéria de processo de privatização em que tiver interesse conflitante com o do Programa Nacional de Desestatização, bem como participar da deliberação que a respeito tomarem os demais membros da Comissão, cumprindo-lhe cientificá-los do seu impedimento e fazer constar, em ata de reunião, a natureza e extensão do conflito de interesse.

Parágrafo único. A Comissão Diretora poderá baixar normas para a execução do disposto neste artigo.

SEÇÃO VII DO USO DE INFORMAÇÃO PRIVILEGIADA

Art. 12. É vedado a membro da Comissão Diretora valer-se de informação sobre processo de privatização, à qual tenha acesso privilegiado em razão do exercício de seu cargo, relativa a fato ou ato relevante não divulgado ao mercado.

Parágrafo único. Os membros da Comissão Diretora guardarão sigilo sobre as informações relativas a ato ou fato referente aos processos de privatização, até sua divulgação ao público, e não se utilizarão de informações às quais tenham acesso em razão do exercício do cargo, de modo a obter, para si ou para outrem, vantagem de qualquer natureza.

SEÇÃO VIII DA RESPONSABILIDADE DOS MEMBROS DA COMISSÃO DIRETORA

Art. 13. Os membros da Comissão Diretora serão responsabilizados, na forma da lei, por eventuais ações ou omissões no exercício do cargo, inclusive as que impeçam ou prejudiquem o curso de processo de privatização.

SEÇÃO IX DO APOIO À COMISSÃO DIRETORA

Art. 14. O Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento dará o apoio necessário ao funcionamento da Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização.

CAPÍTULO III DO FUNDO NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO

SEÇÃO I DA NATUREZA E CONSTITUIÇÃO DO FUNDO

Art. 15. O Fundo Nacional de Desestatização, criado pelo art. 9º da Lei nº 8.031, de 1990, tem natureza contábil e será constituído pela vinculação, a título de depósito, da totalidade das participações societárias em sociedades privatizáveis, de propriedade direta ou indireta da União, cuja alienação venha a ser aprovada pela Comissão Diretora.

SEÇÃO II DO DEPÓSITO DE AÇÕES E DA EMISSÃO DO RECIBO

Art. 16. Serão depositadas junto à instituição gestora do Fundo Nacional de Desestatização, no prazo de cinco dias contados da data da publicação do decreto que determinar a inclusão da sociedade no Programa Nacional de Desestatização, as ações do respectivo capital social, de propriedade da União ou de entidade por ela controlada direta ou indiretamente.

§ 1º Contra o depósito das ações, a instituição gestora do Fundo Nacional de Desestatização emitirá, em nome do depositante, Recibo de Depósito de Ações – RDA, que:

- a) será intransferível e inegociável, a qualquer título, pelo depositante;
- b) identificará os certificados ou títulos múltiplos das ações objeto do depósito, bem como a espécie e a quantidade das ações; e
- c) indicará o capital social realizado da sociedade e o percentual correspondente das ações objeto do depósito.

§ 2º Juntamente com o depósito das ações, o depositante outorgará mandato à instituição gestora do Fundo Nacional de Desestatização com poderes para aliená-las nas condições aprovadas pela Comissão Diretora.

§ 3º O RDA emitido a favor do depositante será cancelado automaticamente pela instituição gestora do Fundo Nacional de Desestatização, para todos os efeitos legais e de direito, quando do recebimento do preço de alienação das ações objeto do depósito.

§ 4º Na hipótese de ser tornada insubsistente a inclusão, no Programa Nacional de Desestatização, da sociedade cujas ações do capital social tenham sido objeto de depósito, além do cancelamento do RDA, ficará de pleno direito revogado o mandato referido no § 2º.

§ 5º Os titulares de ações depositadas deverão mantê-las escrituradas em seus registros contábeis sem alteração de critério, até que seja encerrado o processo de privatização da sociedade nos termos dos §§ 3º e 4º.

§ 6º A Comissão Diretora poderá expedir normas complementares ao disposto neste artigo, visando à fiel execução dos projetos de privatização e à conservação dos direitos e interesses dos depositantes de ações junto ao Fundo Nacional de Desestatização.

SEÇÃO III DAS QUOTAS DE SOCIEDADE LIMITADA

Art. 17. No caso de sociedade limitada, o titular das quotas outorgará mandato à instituição gestora do Fundo Nacional de Desestatização, com poderes para aliená-las nas condições aprovadas pela Comissão Diretora, bem assim para assinar os atos de alteração do contrato social.

§ 1º Na hipótese de que trata este artigo, a instituição gestora do Fundo Nacional de Desestatização fornecerá ao titular das quotas recibo do mandato, que conterá:

- a) a denominação e o capital social realizado da sociedade;

b) o percentual da participação societária do titular das quotas, em relação ao capital social realizado da sociedade; e

c) outros elementos determinados pela Comissão Diretora.

§ 2º O mandato referido neste artigo não poderá ser exercido pela instituição gestora do Fundo Nacional de Desestatização em desacordo com as condições de alienação das quotas aprovadas pela Comissão Diretora, no caso de transformação da sociedade por quotas em companhia ou se for declarada insubsistente a inclusão da sociedade no Programa Nacional de Desestatização.

SEÇÃO IV DA ALIENAÇÃO DE ELEMENTOS DO ATIVO PATRIMONIAL

Art. 18. No caso de o processo de privatização abranger apenas a alienação de elementos do ativo patrimonial de sociedade incluída no Programa Nacional de Desestatização, caberá à Comissão Diretora estabelecer a forma de procedimento e definir os atos que devam ser praticados pelos respectivos administradores.

SEÇÃO V DAS OUTRAS FORMAS DE PRIVATIZAÇÃO

Art. 19. O disposto no artigo anterior aplica-se às hipóteses de:

I – alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações de sociedade incluída no Programa Nacional de Desestatização; e

II – dissolução de sociedade incluída no Programa Nacional de Desestatização, ou desativação parcial de seus empreendimentos, com a consequente alienação de bens do seu ativo patrimonial.

SEÇÃO VI DA RESPONSABILIDADE DO ADMINISTRADOR E DO SÓCIO CONTROLADOR

Art. 20. Os administradores e os sócios controladores das sociedades incluídas no Programa Nacional de Desestatização responderão, na forma da lei, pela realização do depósito de que trata o art. 16 ou pela não outorga do mandato previsto no art. 17.

SEÇÃO VII DA AUDITORIA EXTERNA DO FUNDO NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO

Art. 21. O Fundo Nacional de Desestatização será auditado por auditor externo independente, registrado na Comissão de Valores Mobiliários, que será contratado mediante licitação pública promovida pela instituição gestora.

Parágrafo único. O auditor externo do Fundo Nacional de Desestatização prestará, por escrito, os esclarecimentos sobre o seu parecer que forem solicitados pela Comissão Diretora e, quando convocado, comparecerá às suas reuniões.

CAPÍTULO IV DO GESTOR DO FUNDO NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO

SEÇÃO I DA DESIGNAÇÃO

Art. 22. O Fundo Nacional de Desestatização será administrado por instituição do setor público denominada Gestor do Fundo, designada pelo Presidente da República, por proposta da Comissão Diretora.

SEÇÃO II DA COMPETÊNCIA

Art. 23. Compete ao Gestor do Fundo:

I – fornecer apoio administrativo e operacional à Comissão Diretora, bem como prover os serviços de secretaria por ela solicitados;

II – prestar as informações solicitadas pela Comissão Diretora;

III – proceder à ampla divulgação de todos os processo de privatização e prestar todas as informações que lhe forem solicitadas pelos poderes competentes;

IV – estabelecer requisitos para o cadastramento de empresas de consultoria econômica, de avaliação de bens e de auditoria necessários aos processos de alienação, cadastrá-las e promover licitações para contratá-las;

V – submeter à prévia aprovação da Comissão Diretora as condições gerais de venda de ações de controle acionário, de participações societárias minoritárias e de outros bens e direitos, inclusive o preço mínimo dos bens ou valores mobiliários a serem alienados;

VI – recomendar à Comissão Diretora a destinação dos recursos provenientes das alienações, nos termos previstos no inciso XI do art. 9º;

VII – recomendar à Comissão Diretora a forma de pagamento do preço dos bens e valores mobiliários objeto de alienação, nos termos previstos no inciso X do art. 9º;

VIII – promover ampla articulação com o sistema de distribuição de valores mobiliários e as bolsas de valores, objetivando estimular a dispersão do capital das sociedades incluídas no Programa Nacional de Desestatização;

IX – determinar as informações necessárias à instrução de cada processo de privatização;

X – recomendar à Comissão Diretora os ajustes de natureza operacional, contábil ou jurídica, que sejam necessários à implementação do processo de privatização, bem como ao saneamento financeiro de sociedade incluída no Programa Nacional de Desestatização;

XI – recomendar à Comissão Diretora outras formas de desestatização, nos termos do inciso XII do art. 9º;

XII – estabelecer requisitos para o cadastramento de empresas de reconhecida reputação e tradicional atuação na negociação de capital, transferência de controle acionário e venda de ativos, para os fins previstos no art. 30, bem assim cadastrá-las, para fins de licitação;

XIII – preparar a documentação de cada processo de privatização, a ser submetido à apreciação do Tribunal de Contas da União;

XIV – submeter à Comissão Diretora prestação de contas de cada processo de privatização;

XV – recomendar à Comissão Diretora a criação de ações de classe especial e as matérias que elas disciplinarão, observado o disposto no art. 40;

XVI – recomendar à Comissão Diretora as condições de participação na compra de ações pelos empregados das sociedades incluídas no Programa Nacional de Desestatização; e

XVII – exercer outras atribuições que lhe sejam cometidas pela Comissão Diretora.

SEÇÃO III DA REMUNERAÇÃO E DO RESSARCIMENTO

Art. 24. Pelo exercício da função de administrador do Fundo Nacional de Desestatização, o Gestor do Fundo fará jus à remuneração de dois décimos por cento do valor líquido das alienações realizadas de acordo com cada projeto de privatização, para cobertura dos custos e despesas operacionais e dos encargos próprios incorridos na implementação e execução de cada processo de privatização.

§ 1º Para efeito de determinação da base de cálculo da remuneração de que trata este artigo, considera-se valor líquido o apurado nas alienações, deduzidos os gastos efetuados com terceiros, corrigidos monetariamente de acordo com os critérios estabelecidos pela Comissão Diretora.

§ 2º A remuneração do Gestor do Fundo será paga quando da liquidação financeira de cada alienação, observadas as normas aprovadas pela Comissão Diretora.

Art. 25. Serão ressarcidos, pelo titular de RDA ou pelo titular de quotas do capital de sociedade incluída no Programa Nacional de Desestatização, monetariamente corrigidos, os gastos incorridos pelo Gestor do Fundo, com serviços de terceiros relativos a:

I – publicação e publicidade do programa de privatização da sociedade;

II – corretagem e preço de serviços de empresas de consultoria técnica, auditoria ou de outro ramo de atividade necessários à execução do projeto de privatização da sociedade; e

III – taxas, emolumentos e demais encargos ou despesas relativos ao processo de privatização, inclusive outros custos especificados pela Comissão Diretora.

Parágrafo único. Os gastos de que trata este artigo serão ressarcidos no prazo de trinta dias, contado da data da apresentação do aviso de cobrança pelo Gestor do Fundo.

SEÇÃO IV DA RESPONSABILIDADE DOS ADMINISTRADORES

Art. 26. O disposto no art. 13 deste Decreto aplica-se aos administradores do Gestor do Fundo.

SEÇÃO V DO DEVER DE SIGILO DOS ADMINISTRADORES E FUNCIONÁRIOS

Art. 27. O disposto no art. 12 deste Decreto aplica-se aos administradores e funcionários do Gestor do Fundo.

CAPÍTULO V DOS PROCESSOS DE PRIVATIZAÇÃO

SEÇÃO I DA DIVULGAÇÃO E EDITAIS

Art. 28. A cada processo de privatização será dada ampla divulgação, visando propiciar ao público em geral irrestrito conhecimento de suas características e condições gerais, inclusive de alienação, quando for o caso.

§ 1º O procedimento de divulgação de que trata este artigo terá por objetivo dar conhecimento ao público da situação econômico-financeira da sociedade incluída no Programa Nacional de Desestatização.

§ 2º A divulgação de cada processo de privatização será feita mediante publicação de edital no “Diário Oficial” da União e, posteriormente, em dois jornais de grande circulação nacional, que conterà, conforme seu objeto, as seguintes informações e elementos:

a) justificativa da privatização, com indicação do percentual do capital social da sociedade a ser alienado, quando for o caso;

b) a data e o ato de instituição da sociedade pela União ou a data e os motivos determinantes da sua estatização, na hipótese de alienação de participação societária;

c) os passivos circulante e a longo prazo da sociedade, bem como a identificação do responsável por sua liquidação, após o encerramento do processo de privatização;

d) a situação econômico-financeira da sociedade, especificando o lucro ou prejuízo, o endividamento interno e externo, as épocas e os valores de pagamento de dividendos ao Tesouro Nacional, e os aportes de recursos realizados pela União nos últimos exercícios;

e) indicação do emprego dos recursos provenientes do processo de privatização;

f) existência ou não de controle de preços sobre os produtos ou serviços da sociedade e a variação dos preços por ela praticados em comparação com os índices de inflação;

g) indicação do volume dos recursos investidos pela União em sociedade originária do setor privado e as condições em que serão recuperados os recursos públicos após a privatização;

h) sumário do estudo de avaliação da sociedade, elaborado de acordo com o disposto no art. 30;

i) critério de fixação do preço total de alienação de bem ou, no caso de alienação de participação societária, o valor unitário da ação ou quota, determinados com base em laudo de avaliação; e

j) informação, quando for o caso, de que será criada classe de ações especiais referidas no art. 40, com a especificação dos direitos que essa classe de ações assegurará ao seu titular.

§ 3º A Comissão Diretora poderá especificar outras informações ou elementos que devam ser divulgados, para a preservação do interesse público quanto ao amplo e exato conhecimento dos processo de privatização.

SEÇÃO II DA AUDITORIA EXTERNA

Art 29. Os processos de privatização, em cada uma de suas etapas, serão auditados por auditor externo independente, registrado na Comissão de Valores Mobiliários.

§ 1º Em cada processo de privatização será feita licitação pública para a contratação de auditor externo independente.

§ 2º Ao auditor externo independente competirá verificar e atestar a lisura e a observância das regras estabelecidas no edital de licitação, prestar os demais serviços previstos no respectivo contrato e apresentar, ao final do processo, relatório, que será submetido à apreciação da Comissão Diretora.

SEÇÃO III DO PREÇO MÍNIMO DE ALIENAÇÃO DE BENS

Art. 30. A determinação do preço mínimo dos bens referidos no art. 4º levará em consideração as condições de mercado, a situação econômico-financeira e as perspectivas de rentabilidade da sociedade e outros critérios definidos pela Comissão Diretora.

§ 1º O preço mínimo será fixado com base em laudos de avaliação elaborados por duas empresas contratadas mediante licitação pública promovida pelo Gestor do Fundo.

§ 2º O preço mínimo de alienação, aprovado pela Comissão Diretora, será submetido à deliberação da assembléia geral da companhia ou à apreciação dos sócios da sociedade limitada, incluídas no Programa Nacional de Desestatização.

SEÇÃO IV DA DIVERGÊNCIA NAS AVALIAÇÕES

Art. 31. Havendo divergência igual ou superior a vinte por cento, quanto ao preço mínimo, entre as avaliações, a Comissão Diretora poderá determinar a contratação, mediante licitação pública, de avaliador desempatador, que se manifestará sobre as avaliações e apresentará laudo no prazo fixado pela Comissão, não excedente a sessenta dias.

SEÇÃO V DA ALIENAÇÃO DE AÇÕES

Art. 32. A alienação de ações de companhia será efetuada mediante:

I – leilão público, em pregão especial de bolsa de valores do País; ou

II – distribuição das ações a preço fixo e com garantia de acesso, de modo a propiciar sua pulverização ao público, inclusive aos acionistas minoritário, aos empregados, aos fornecedores e aos consumidores.

§ 1º No caso de pulverização do bloco de ações de controle, a Comissão Diretora tomará as providências para que sejam instituídos mecanismos de preservação da estabilidade dos órgãos administrativos da sociedade.

§ 2º A Comissão Diretora poderá fixar, em cada processo de privatização, limite máximo de número de ações do capital da sociedade, que poderá ser adquirido por participante ou grupo de participantes no processo de privatização.

SEÇÃO VI DA ALIENAÇÃO DE QUOTAS

Art. 33. O disposto no artigo anterior aplica-se, no que couber, à privatização de sociedade por quotas de responsabilidade limitada.

SEÇÃO VII
DA ALIENAÇÃO, COMODATO, LOCAÇÃO OU CESSÃO DE BENS OU INSTALAÇÕES DA
SOCIEDADE

Art. 34. A Comissão Diretora disporá sobre as modalidades de privatização mediante alienação, comodato, locação ou cessão de bens ou instalações da sociedade.

Parágrafo único. O disposto no art. 30 aplica-se às modalidades de privatização de que trata este artigo.

SEÇÃO VIII
DA DISSOLUÇÃO, LIQUIDAÇÃO E DESATIVAÇÃO

Art. 35. A dissolução e a liquidação de sociedade incluída no Programa Nacional de Desestatização observarão as disposições legais aplicáveis à matéria, especialmente as normas da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e do Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986.

§ 1º O disposto neste artigo aplica-se, no que couber, à desativação parcial de empreendimento explorado pela sociedade, mediante alienação de elementos do seu ativo patrimonial.

§ 2º A Comissão Diretora poderá expedir normas para a execução do disposto neste artigo.

SEÇÃO IX
DA CONCESSIONÁRIA E DA PERMISSONÁRIA DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Art. 36. A privatização de sociedade concessionária ou permissionária de serviços públicos pressupõe a delegação ao adquirente, pelo Poder Público, da concessão ou permissão do serviço explorado pela sociedade, observada a legislação específica.

§ 1º No prazo de sessenta dias contados da data da publicação do decreto de inclusão da sociedade no Programa Nacional de Desestatização, o poder concedente regulará as condições de exploração do serviço, que deverão ser observadas pelo adquirente.

§ 2º As condições e os regulamentos específicos de exploração do serviço objeto da concessão ou permissão constarão dos editais de privatização da sociedade.

§ 3º Na fixação do preço mínimo de alienação de participação societária em sociedade concessionária ou permissionária de serviços públicos ou de bens do seu ativo patrimonial, serão levados em conta os critérios de fixação e revisão tarifária e outras condições previstas nos atos de concessão ou permissão existentes ou que vierem a ser expedidos nos termos do § 1º.

SEÇÃO X
DA LIMITAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DE ESTRANGEIROS

Art. 37. A alienação, à pessoa física ou jurídica estrangeira, de ações do capital social de sociedade incluída no Programa Nacional de Desestatização não poderá exceder a quarenta por cento do capital votante, salvo autorização legislativa que determine percentual superior.

SEÇÃO XI
DAS FORMAS DE PAGAMENTO

Art. 38. No pagamento do preço de aquisição dos bens referidos no art. 4º, por autorização da Comissão Diretora:

I – a instituição financeira privada, credora de sociedade depositante de ações no Fundo Nacional de Desestatização, poderá financiar a venda de ações do capital social ou de elementos do ativo patrimonial da sociedade incluída no Programa Nacional de Desestatização, mediante utilização, no todo ou em parte, do respectivo crédito;

II – o credor por título emitido em moeda nacional pelo alienante das ações do capital social de sociedade incluída no Programa Nacional de Desestatização, ou de bens, que, garantido pelo Tesouro Nacional, não tenha sido resgatado no vencimento, poderá utilizar, total ou parcialmente, o respectivo crédito;

III – o adquirente de participação societária ou de elementos do ativo patrimonial de sociedade incluída no Programa Nacional de Desestatização poderá, no todo ou em parte:

a) transferir a titularidade de depósitos e outros valores mantidos no Banco Central do Brasil em decorrência do disposto nos arts. 5º, 6º e 7º da Lei nº 8.024, de 12 de abril de 1990;

b) utilizar o Certificado de Privatização, observado o disposto na Lei nº 8.018, de 11 de abril de 1990; e

c) adotar outras formas de pagamento definidas em resolução da Comissão Diretora, inclusive a assunção de dívidas do controlador.

SEÇÃO XII DA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DA ALIENAÇÃO

Art. 39. O titular dos recursos oriundos da alienação dos bens referidos no art. 4º deverá empregá-los na quitação de suas dívidas para com o setor público.

§ 1º Observados os privilégios legais, terão preferência as dívidas vencidas ou vincendas garantidas pelo Tesouro Nacional e aquelas cujo credor seja, direta ou indiretamente, a União.

§ 2º Após a liquidação de todas as suas dívidas, o alienante ou seu sucessor, exceto a União, aplicará o eventual saldo dos recursos recebidos na aquisição de título da dívida pública federal de longo prazo, de emissão especial, que não poderá servir de lastro de operação no mercado aberto.

§ 3º A União aplicará os recursos recebidos na redução da dívida pública federal.

§ 4º Caberá ao Banco Central do Brasil expedir normas sobre as condições de emissão, transferência e resgate do título da dívida pública de que trata o § 2º.

§ 5º A Comissão Diretora estabelecerá a ordem dos pagamentos das dívidas, observado o disposto no § 1º.

§ 6º Deduzidos a remuneração, os custos e encargos previstos no art. 24, o valor líquido de cada alienação deverá ser colocado à disposição do alienante, ou, quando for o caso, recolhidos ao Tesouro Nacional, no prazo de dez dias, contado da data do efetivo recebimento dos recursos pelo Gestor do Fundo, acrescido do rendimento líquido de aplicação financeira efetuada de acordo com critérios estabelecidos pela Comissão Diretora.

SEÇÃO XIII DAS AÇÕES DE CLASSE ESPECIAL

Art. 40. Havendo razões que o justifique, a União deterá ações de classe especial do capital social de sociedade privatizada, que conferirão poder de veto de determinadas matérias previstas no respectivo estatuto.

§ 1º As ações de classe especial somente poderão ser subscritas ou adquiridas pela União.

§ 2º Caberá à Comissão Diretora, com base em parecer fundamentado, sugerir a criação de ações de classe especial, especificar sua quantidade e as matérias passíveis de veto e estabelecer, quando for o caso, a forma de sua aquisição.

CAPÍTULO VI DISPOSIÇÕES GERAIS E FINAIS

SEÇÃO I DA RESPONSABILIDADE DOS SERVIDORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL DIRETA

Art. 41. Os servidores da Administração Pública Federal direta e autárquica responderão, nos termos da lei, por eventuais ações ou omissões que impeçam ou prejudiquem o curso dos processos de privatização.

SEÇÃO II DAS INFORMAÇÕES SOBRE AS SOCIEDADES

Art. 42. Os administradores das sociedades incluídas no Programa Nacional de Desestatização são responsáveis pela exatidão e pelo fornecimento, em tempo hábil, das informações necessárias à instrução do processo de privatização.

SEÇÃO III
DA NULIDADE

Art. 43. Será nula de pleno direito a venda, a subscrição ou a transferência de ações efetuadas com infringência do disposto na Lei nº 8.031, de 1990.

SEÇÃO IV
DOS ATOS DEPENDENTES DE AUTORIZAÇÃO DA COMISSÃO DIRETORA

Art. 44. A partir de sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização, a sociedade não poderá:

I – alienar elementos do seu ativo permanente ou adquirir bens nele registráveis sem prévia autorização da Comissão Diretora, exceto os necessários à manutenção e operação da empresa; e

II – contrair obrigações financeiras em desacordo com as condições estabelecidas pela Comissão Diretora, inclusive de limite máximo de endividamento.

Parágrafo único. O disposto no inciso II não se aplica a obrigações financeiras previstas em projeto de investimento da sociedade, aprovado até o dia 13 de abril de 1990.

SEÇÃO V
DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 45. Compete à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, de acordo com a legislação pertinente, representar a União nas assembleias gerais de sociedades de cujo capital o Tesouro Nacional participe, bem assim na outorga do mandato ao Gestor do Fundo e nos atos de transferência de ações ou cessão de direitos de subscrição.

Art. 46. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 47. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 16 de agosto de 1990; 169º da Independência e 102º da República.

FERNANDO COLLOR
Zélia M. Cardoso de Mello

BIBLIOGRAFIA:

- ABAL MEDINA, J. M. e CAO, Julieta Suárez. “La Competencia Partidaria en la Argentina: Sus Implicancias sobre el Régimen Democrático”, in M. Cavarozzi e J. M. Abal Medina (comps.), *El Asedio a la Política. Los Partidos Latinoamericanos en la Era Neoliberal*. Rosario, Homo Sapiens, 2002.
- ABRANCHES, Sérgio H. “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro”. *Dados*, vol.31, n.1, 1988.
- ADROGUÉ, Gerardo. “El nuevo sistema partidario argentino”. In Acuña, Carlos (comp.) *A nueva matriz política Argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1995.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. “Negociando a Reforma: A Privatização de Empresas Públicas no Brasil”. *Dados*, Vol. 42, n. 3, 1999.
- AMORIM NETO, Octavio e TAFNER, Paulo. “O Congresso e as medidas provisórias: Delegação, coordenação e conflito”. IUPERJ: Rio de Janeiro, 1999.
- AMORIM NETO, Octavio. “O Poder Executivo, centro de gravidade do Sistema Político Brasileiro” In: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio (org.) *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp, 2004.
- ARANGO, Aída. “Las privatizaciones del radicalismo (1983-1989)”, *Realidad Económica*, n. 97, Buenos Aires, 1990.
- AZPIAZU, Daniel. *Las privatizaciones en la Argentina – diagnósticos y propuestas para una mayor competitividad y equidad social*. Fundación OSDE – CEIPP – Miño y Dávila Editores, 2003
- AZPIAZU, Daniel. *Las Privatizadas I. Ayer, hoy y mañana*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2005.
- AZPIAZU, Daniel. *Las Privatizadas II. Ayer, hoy y mañana*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2005.
- BAKER, Andy. “Reformas Liberalizantes e aprovação Presidencial: a politização dos debates da política econômica do Brasil”. *Dados*, Rio de Janeiro, Vol.45, n.1, 2002.
- BALBÌN, Carlos. *Reglamentos Delegados y de Necesidad y Urgencia*. Buenos Aires: La Ley, 2004.
- BALZE, Felipe A. M. de la. (Comp.) *Argentina y Brasil: enfrentando el siglo XXI*. Argentina: ABRA, 1995.

- BAVASTRO, Roberto. *The Dynamics of Latin American Presidentialism: Government and Opposition in Argentina, 1983-1995*. University of Oxford, M. Phil. Thesis, 2001.
- BNDES: “Privatizações” – www.bndes.gov.br
- BRASIL. Presidência da República. Plano diretor da Reforma do aparelho do Estado. Câmara, 1995.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Ed. 34, 1996.
- BRIGAGÃO, Clóvis. *Poder Legislativo no Brasil: Análise Política da Produção Legal de 1959 a 1966*. Dissertação de Mestrado, IUPERJ, 1971.
- BENEVIDES, Maria Victória, KERCHE, Fábio e VANNUCHI, Paulo (orgs.) *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Editora, Fundação Perseu Abramo, 2003.
- BORON, Atílio e REY, Mabel Thwaites. “La expropiación neoliberal: el experimento privatista en la Argentina1” In Petras e Veltmeyer (comp.) *Las privatizaciones y la desnacionalización de América Latina*. Buenos Aires: Prometeo, 2004.
- CALVO, Ernesto, SZWARCBERG, Mariela, MICOZZI, Juan Pablo, LABANCA, Juan Facundo. “Las Fuente Institucionales del Gobierno Dividido en la Argentina: Sesgo Mayoritario, Sesgo Partidario y Competencia Electoral en las Legislaturas Provinciales Argentinas”. in CALVO, Ernesto e MEDINA, Juan Abal (eds.) *El Federalismo Electoral Argentino*. Buenos Aires, Eudeba, 2001.
- CANSINO, César. “Consolidación democrática y reforma del estado en America Latina”, Ponencia presentada en el Seminario Internacional: *The Challenge of Democracy in Latin America: Rethinking State/Society Relations*. IUPERJ-IPSA, Rio de Janeiro, 1995.
- CHAVES, Claudio Enrique. *Um Liberalismo Criollo, de Perón a Menem*. Buenos Aires: Catálogos, 2002.
- CINTRA, Antônio Octávio. “Presidencialismo e Parlamentarismo: são importantes as instituições?” in *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- CINTRA, Antônio Octávio & LACOMBE, Marcelo Barroso. “A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da Ciência Política” in *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- COELHO, Vera Schattan (org.). *A Reforma da Previdência Social na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

- COELHO, Vera Schattan. “Poder Executivo e reforma da previdência na América Latina”. In: COELHO, Vera Schattan (org.). *A Reforma da Previdência Social na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- COSTA, Valeriano. “Federalismo: as relações intergovernamentais” in *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- COUTO, Cláudio Gonçalves & ARANTES, Rogério Bastos. “¿Constitución o políticas públicas? Una evaluación de los años FHC” In: PALERMO, Vicente (comp.) *Política Brasileña Contemporánea: de Collor a Lula en años de transformación*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno de Argentina Editores e Instituto Di Tella, 2003.
- DE RIZ, Liliana e ADROGUÉ, Gerardo. “Democracia y elecciones en la Argentina: 1983-1989”, in D. N. DIETER e L. DE RIZ (comps.), *Reforma Institucional y Cambio Político*. Buenos Aires, CEDES-Legasa, 1991.
- DÍAZ, Rodolfo. *Prosperidad o Ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina*. Buenos Aires, Editorial Ábaco, 2002.
- DINIZ, Eli, BOSCHI, Renato Raul, e LESSA, Renato. *Modernização e consolidação democrática no Brasil: dilemas da Nova República*. Rio de Janeiro, São Paulo: IUPERJ: Vértice, 1989.
- DINIZ, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95*. Rio de Janeiro: FGV Ed., 1997.
- ESCOLAR, Marcelo, CALVO, Ernesto, CALCAGNO, Natalia e MINVIELLE, Sandra. “Últimas Imágenes antes del Naufragio: Las Elecciones del 2001 en la Argentina”. *Desarrollo Económico*, vol. 42, n. 165, 2002.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. “Uma perspectiva transatlântica da política de privatização latino-americana”. In: COELHO, Vera Schattan (org.). *A Reforma da Previdência Social na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- ETCHEMENDY, Sebastián & PALERMO, Vicente. “Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y Organizaciones de interés en la Reforma Laborar del Primer Gobierno Menem (1989-1995).” Argentina, 1997.
- ETCHEMENDY, Sebastián & GHIO, José Maria. “Running out the flames: the politics of administrative reform in Menem’s Argentina”. Paper prepared for the presentation at the Conference on The Political Economy of Administrative Reform in developing Countries. Argentina: Universidad Torcuato Di Tella, 1997.
- FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando “O Processo Legislativo e a Produção Legal no Congresso pós-Constituinte”. *Novos Estudos*, São Paulo: Cebrap, n.38, 1994.

- FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas Editora, 1999.
- FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. “Medidas Provisórias” In BENEVIDES, Maria Victória, KERCHE, Fábio e VANNUCHI, Paulo (orgs.) *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Editora, Fundação Perseu Abramo, 2003.
- FIORINA, Morris. *Congress: Keystone of the Washington Establishment*. New Haven, Yale University Press. 1977.
- GERCHUNOFF, Pablo & CANAVESE, Alfredo. *Las privatizaciones en la Argentina*. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella, 1992.
- GERCHUNOFF, Pablo & TORRE, Juan Carlos. “La política de liberalización económica en la administración de Menem”. *Desarrollo Económico*, N. 142, 1996.
- IAZZETTA, Osvaldo M. “Capacidades técnicas y de gobierno en las privatizaciones de Menem y de Collor de Mello”, *Desarrollo Económico*, vol. 37, n. 146, 1997.
- JONES Mark P. “Party Discipline in Argentine Congress”, paper apresentado no Seminario: Legislatures in Latin America: Comparative Perspectives, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México, 6-8 febrero, 1998.
- JONES Mark P. “Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress”, in S. Morgenstern e B. Nacig (eds.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge/New York, Cambridge University Press, 2002.
- JONES Mark P, SAIEGH, Sebastian, SPILLER, Pablo, TOMMASI, Mariano. “Amateur Legislators – Professional Politicians: the consequences of party-centered electoral rules in a federal system”. *American Journal of Political Science*, vol.46, n.3, 2002.
- JONES Mark. “Federalismo y número de partidos políticos en las elecciones para la Cámara de Diputados de la Nación: 1983-1999”. in CALVO, Ernesto e MEDINA, Juan Abal (eds.) *El Federalismo Electoral Argentino*. Buenos Aires, Eudeba, 2001.
- KINZO, Maria D’Alva Gil. “Radiografia do Quadro Partidário Brasileiro”. Série Pesquisas, n.1, Fundação Konrad Adenauer, 1993.**
- LAMOUNIER, Bolívar. “A Democracia Brasileira de 1985 à década de 90: a Síndrome da Paralisia Hiperativa”. In: Velloso, J. P. Reis (org.). *Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1994.
- LAMOUNIER, Bolívar & FIGUEIREDO, Rubens. (org.) *A era FHC, um balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

- LEMOS, Leany Barreiro. "Las Reformas Pró-mercado del Gobierno Cardoso: conflicto legislativo sobre el fin de los monopolios estatales". *Desarrollo Económico*, Revista de Ciencias Sociales, *forthcoming* 2007.
- LLANOS, Mariana, "El Presidente, el Congreso y la Política de Privatizaciones en la Argentina (1989-1997)". *Desarrollo Económico*, vol.38, n.151, 1998.
- LLANOS, Mariana & MUSTAPIC, Ana María (orgs.) *Controle Parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Honrad Adenauer, 2005.
- LIMA JUNIOR, O. B. de. *Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos Anos 80*. São Paulo, Ed. Loyola, 1993.
- LIMA, Maria Regina Soares de, e BOSCHI, Renato. "Democracia e Reformas Econômicas: a visão das elites brasileiras". *Dados*, vol. 38 n. 1, 1995.
- LINZ, Juan. "Presidencialismo ou Parlamentarismo: faz alguma diferença?" IDESP, 1987.
- LIJPHART, Arend. "Comparative Politics and the Comparative Method". *The American Political Science Review*. Vol. LXV, 1971.
- LOURENÇO, Marta Skinner. *Privatização do Setor Petroquímico nos Governos Collor e Itamar: sua dimensão política e econômica*. Rio de Janeiro: IUPERJ, dissertação de mestrado, 1998.
- MAINWARING, S. P. "Democracia Presidencialista Multipartidária – O Caso do Brasil". *Lua Nova*, n.28/29, pp.21-74, 1993.
- MAINWARING, S. P. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford, CA, Stanford University Press, 1999.
- MANTOVANI, Thaís. *O Congresso e a Lei das Sociedades Anônimas*. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro: Iuperj, 2002.
- MARGHERITIS, Ana. *Ajuste y reforma en Argentina (1989-1995): la economía política de las privatizaciones*. Buenos Aires: Nuevohacer, 1999.
- MATOS FILHO, José Coelho & OLIVEIRA, Carlos Wagner. "O processo de privatização das empresas estatais brasileiras". Brasília: IPEA, 1996.
- MAYHEW, David. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven, Yale University Press, 1974.
- MOE, Terry. "The new economics of Organization". *American Journal of Political Science*. N.28, 1984.

- MONTORO FILHO, André Franco; WELFENS, Paul. *Política de Privatização no Brasil e na Alemanha*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1994.
- MURILLO, Maria Victoria. “La Reformulación del corporativismo Argentino durante la primera presidencia de Menem.” Argentina, 1997.
- MUSTAPIC, Ana Maria, ETCHEMENDY, Sebastián. “La Insistencia en el Sistema Político Argentino. Un estudio de caso”. *Revista de Ciência Política*, n.3 UBA, 1999.
- MUSTAPIC, Ana Maria. “Oficialistas y Diputados: Las Relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina”. *Desarrollo Económico*, vol. 39, n.156, 2000.
- MUSTAPIC, Ana Maria. “Argentina: La Crisis de Representación y los Partidos Políticos”, *América Latina Hoy*, 32, 2002.
- MUSTAPIC, Ana Maria. “Del Partido Peronista al Partido Justicialista. Las transformaciones de un partido carismático”. In Cavarozzi, M., Medina, J. M. A. (comp.) *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Homo Sapiens. 2002a.
- NEGRETTO, Gabriel L. “Gobierna solo el Presidente? Poderes de Decreto y Diseño Institucional en Brasil y Argentina”. *Desarrollo Económico*, Vol.42, n.167, 2002.
- NICOLAU, Jairo. *Multipartidarismo e Democracia*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas Editora, 1996.
- NINO, Carlos Santiago. “El hiper-presidencialismo argentino y las concepciones de la democracia” in *El Presidencialismo puesto a prueba*. Centro de Estudios constitucionales, Madrid, 1992.
- NOVARO, Marcos & PALERMO, Vicente. “Luces y sombras en la democracia Argentina: las instituciones después de Menem”. Argentina: 1997.
- O' DONNELL Guillermo A. *1966-1973, El Estado Burocratico Autoritario*. Buenos Aires: Ed. Belgrano, 1982.
- OLIVEIRA, Vanessa Elias. “Judiciário e Privatizações no Brasil: existe uma judicialização da política?”, *Dados*, Rio de Janeiro, vol.48, n.3, 2005.
- PALERMO, Vicente. *!Siganme! Las reformas estructurales como procesos políticos: el caso argentino, 1989-1993*. Tesis de Doctorado, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1995.
- PALERMO, Vicente. “Reformas institucionales y regimen politico”. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1996.

- PALERMO, Vicente. “Reformas econômicas e identidades políticas: caminos inciertos em Brasil y Argentina”. Madrid: Instituto de Estudios Sociales Avanzados, 1997.
- PALERMO, Vicente (comp.) *Política Brasileña Contemporânea: de Collor a Lula em años de transformación*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno de Argentina Editores e Instituto Di Tella, 2003.
- PALERMO, Vicente. “Melhorar para piorar? A Dinâmica Política das Reformas Estruturais e as raízes do colapso da Convertibilidade”, In: SALLUM JUNIOR, Brasília (org.) *Brasil e Argentina hoje: política e economia*. Bauru, SP: Edusc, 2004
- PESSANHA, Charles Freitas. *Relações entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. Tese de Doutorado, IUPERJ, 1997.
- PETRAS, James & VELTMEYER, Henry (comp.) *Las Privatizaciones y la desnacionalización de América Latina*. Buenos Aires: Prometeo libros, 2004.
- PIERSON, Paul. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*. Cambridge University Press, 1994.
- PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fábio. “As empresas estatais e o programa de privatização do governo Collor”. IPEA, Brasília, 1992.
- RAGIN, Charles. *The Comparative Method*. University of California Press, 1987.
- ROJO, Raúl Enrique. “El Sistema Político Argentino” In: TAVARES, José Antônio Giusti & ROJO, Raúl Enrique (org.) *Instituições políticas comparadas dos países do Mercosul*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.
- ROMERO, Luis Alberto. *Breve Historia Contemporânea de la Argentina*. Fondo de Cultura Económica de Argentina, Buenos Aires, 2001.
- RUBIO, Delia Ferreira e GORETTI, Matteo. “Cuando el Presidente Governa Solo. Menem y los Decretos de Necesidad y Urgencia hasta la Reforma Constitucional (julio 1989-agosto 1994)”. *Desarrollo Económico*, vol.36, n.141, 1996.
- SALLUM JUNIOR, Brasília, "O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo". *Tempo Social* (Revista de Sociologia da USP), São Paulo, 11, 1999.
- SALLUM JUNIOR, Brasília (org.) *Brasil e Argentina hoje: política e economia*. Bauru, SP: Edusc, 2004.
- SANTOS, Fabiano. “Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira”. *Dados*, Rio de Janeiro, vol.40, n.3, 1997.

- SANTOS, Fabiano. “Escolhas Institucionais e Transição por Transação: Sistemas Políticos de Brasil e Espanha em Perspectiva Comparada”. *Dados*, Rio de Janeiro, vol.43, n.4, 2000.
- SANTOS, Fabiano. “Reformas políticas na presidência de Fernando Henrique Cardoso”, *Cadernos Adenauer*, n. 3, 2002.
- SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.
- SANTOS, Fabiano; VILAROUCA, Márcio, MANTOVANI, Thaís. “Do cartel ao condomínio parlamentar: análise comparativa dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula”. In: DINIZ, Eli (org.) *Globalização, Estado e Desenvolvimento. Dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. “Exercício Findo – 1995 – Avaliação do Primeiro Ano do Governo Fernando Henrique Cardoso”, in: *O Primeiro Ano do Governo de Fernando Henrique Cardoso. Cadernos de Conjuntura*, IUPERJ, 1996.
- SARTORI, Giovanni, “Nem Presidencialismo, Nem Parlamentarismo”. *Novos Estudos*. São Paulo, Cebrap, n.35, 1993.
- SHARE, Donald. & MAINWARING, Scott. “Transição pela transação: democratização no Brasil e na Espanha”. *Dados*, Rio de Janeiro vol. 29, n.2 1986.
- SHUGART, Mathew e CAREY, John. *Executive Decree Authority*. Cambridge, Mass. Cambridge University Press, 1998.
- SHUGART, Mathew e CAREY, John. “Poder executivo de decreto: chamando os tanques ou usando a caneta?”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.13; n. 37; Anpocs, 1998.
- STROM, Kaare. “*Delegation and accountability in parliamentary democracies*”. San Diego, 1999.
- TAVARES, José Antônio Giusti & ROJO, Raúl Enrique (org.) *Instituições políticas comparadas dos países do Mercosul*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.
- TAVARES, José Antônio Giusti. “O Sistema Político Brasileiro” in TAVARES, José Antônio Giusti & ROJO, Raúl Enrique (org.) *Instituições políticas comparadas dos países do Mercosul*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.
- TORRE, Juan Carlos. “Los Huerfanos de la Política de Partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria”. *Desarrollo Económico*, vol.42, n.168, 2003.

- TORRE, Juan Carlos. “A crise de representação partidária na Argentina”. In: SALLUM JUNIOR, Brasília (org.) *Brasil e Argentina hoje: política e economia*. Bauru, SP: Edusc, 2004.
- VELASCO JUNIOR, Licínio. *A política de privatização e a reforma do Estado no Brasil: uma análise do período 1985-96*. Dissertação de Mestrado. IUPERJ, Rio de Janeiro, 1996.
- VELASCO JUNIOR, Licínio. *A política pública de privatização no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Tese de Doutorado, IUPERJ, Rio de Janeiro, 2005.
- VIANNA, Luiz Werneck. *Esquerda brasileira e tradição republicana. Estudos de conjuntura sobre a era FHC-Lula*. Rio de Janeiro: Revan, 2006.
- VIOLA, Eduardo & MAINWARING, Scott. “Transitions to democracy: Brazil and Argentina in the 1990s”. Notre Dame: Kellogg Institute, 1984.
- WEINGAST, B. & MARSHALL, W. “The Industrial Organization of Congress; or Why Legislatures, like firms are not organized as market?” *Journal of Political Economy*. Vol.96, artigo, 1983.
- WILLIAMSON, John e KUCZYNSKI, Pedro Pablo (orgs.). *Depois do Consenso de Washington : retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2004

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)