



**A Homologação das Iniciativas Legislativas de Interesse
do Executivo - Um aspecto central das relações entre
os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil**

CLÁUDIO GONÇALVES COUJO

Caderno CEELC nº 19

São Paulo, 1991

INTRODUÇÃO

Tratarei neste trabalho de um aspecto do funcionamento do Poder Legislativo no Brasil que considero de fundamental importância para a compreensão das relações entre este Poder e o Executivo, e mesmo para que se possa ter noção da maneira como a atuação do Legislativo se reflete nas ações governamentais - entendendo-se que participar do Governo significa ter participação ativa na elaboração das políticas que serão implementadas pelo Executivo, e não simplesmente ocupar cargos da máquina do Estado. Refiro-me ao fato de que, no Brasil, o Legislativo opera *tradicionalmente* como esfera homologatória das iniciativas de interesse do Executivo, não querendo, entretanto, com isso afirmar que esta é a *única* maneira de funcionamento, mas sim que tem sido a predominante.

Mais, para que a homologação aconteça, deverá ocorrer o que denomino *pacto homologatório*, um acordo que se processa entre o Executivo e os parlamentares, explícita ou implicitamente, e que estabelece a transferência dos mais diversos recursos daquele para estes últimos (principal, mas não exclusivamente, recursos clientelísticos) em troca da homologação das iniciativas legislativas de interesse daquele Poder. Não se trata de um pacto *formal*, mas de um tipo de relacionamento cujos elementos constitutivos estão colocados claramente para os agentes, não é à toa que volta e meia parlamentares vêm à imprensa queixar-se do

mal-atendimento do Executivo aos seus pedidos, justificando assim o fato de não votarem favoravelmente àquele Poder. Ou seja, embora não esteja colocada a situação de uma *formalização consciente* do pacto homologatório, os agentes envolvidos tem clareza no que se refere a este tipo de interação.

Ao longo do trabalho procurarei demonstrar a maneira pela qual o pacto se efetiva e se mantém; o como e o porquê dele se romper; as conseqüências advindas deste procedimento e os elementos que nele interferem. Estarei trabalhando com um *modelo teórico* referido a esse aspecto do funcionamento do Poder Legislativo no Brasil, e não fazendo a análise de casos específicos, que apenas serão mencionados quando o mesmo for necessário ou proveitoso para clarificar determinadas questões.

Como ponto de partida para a análise, lanço mão aqui de uma proposição de Regis de Castro Andrade, segundo a qual o Congresso tem no Brasil quatro funções: 1) homologar o Executivo; 2) utilizar-se da atividade parlamentar como canal de transferências clientelísticas para as bases políticas dos próprios parlamentares; 3) constituir-se enquanto sede da classe política; 4) constituir-se enquanto caixa de ressonância das aspirações democráticas da sociedade, quando o Executivo se exacerba em suas prerrogativas(1).

(1) Andrade, Regis de C., "As Instituições políticas tradicionais e a revolução democrática no Brasil", CEDEUC, 1990 (mimeo), p. 10. Pode-se considerar que cada uma destas funções corresponde a um interesse, respectivamente: 1) do Poder Executivo, 2) da clientela,

O autor refere-se ao Congresso Nacional, mas o que diz pode-se aplicar ao Legislativo brasileiro de um modo geral, uma vez que este padrão de funcionamento vai reproduzir-se nas três instâncias de poder: municipal, estadual e federal. No caso deste trabalho, focalizarei a análise sobre a primeira função mencionada por Andrade, tomando as outras três apenas enquanto correlacionadas com a primeira, sobretudo a segunda e a terceira.

O que farei aqui é uma análise de um aspecto do funcionamento do Poder Legislativo em seu relacionamento com o Executivo no Brasil, em nenhum momento colocando em questão o seu papel indispensável e insubstituível para a vida democrática; muito pelo contrário, é meu desejo que este trabalho possa se constituir enquanto uma contribuição ao debate que visa o aprimoramento deste Poder e, conseqüentemente, o aprofundamento da democracia.

3) dos parlamentares enquanto estamento político, 4) da sociedade civil.

I - O ESTABELECIMENTO DO PACTO HOMOLOGATÓRIO

De acordo com o que já foi mencionado, o pacto homologatório estabelece a homologação das iniciativas legislativas de interesse do Executivo por parte dos parlamentares, proporcionando em contrapartida a transferência de recursos os mais diversos, direta ou indiretamente, para os mesmos. Na maior parte das vezes trata-se da transferência de recursos clientelísticos(2) para as bases político-eleitorais dos legisladores, uma transferência indireta, portanto, e que pode se dar de diversas maneiras. Uma modalidade bastante freqüente é a realização de obras na região em que o parlamentar tem suas bases eleitorais, ficando sempre bem clara a intervenção do mesmo para que elas fossem feitas. O próprio reconhecimento do empenho do legislador para que tal ou qual obra fosse realizada, feito publicamente pelo Chefe do Executivo, também não deixa de se constituir enquanto uma transferência de recurso por parte do Executivo, neste caso o *prestígio*. Este tipo de transferência de recursos, entretanto, não é o único. Um elemento importantíssimo neste tipo de barganha é a

(2) Cabe aqui estabelecer uma diferenciação entre recursos clientelísticos e recursos fisiológicos (no sentido estrito). Chamarei de recursos clientelísticos aqueles envolvidos numa transferência indireta, isto é, para a base clientelística do parlamentar; recursos fisiológicos, no sentido estrito, serão aqueles que se operam numa transferência direta, isto é, para o próprio parlamentar. A nomeação, pelo parlamentar, de ocupantes de cargos de confiança no Executivo, pode ser entendido não como uma transferência clientelística, entendendo-se os indicados enquanto clientes, mas sim como uma transferência fisiológica, uma vez que o parlamentar passa ter, através de seus indicados, o controle dos recursos proporcionados por aquele cargo.

indicação, por parte dos parlamentares, de aliados políticos para a ocupação de cargos de confiança nos diversos escalões da máquina do Estado.

Principalmente - mas não unicamente - em situações limítrofes, quando grandes e profundos interesses estão colocados, a transferência pode se dar diretamente para os próprios parlamentares, como foi o caso dos parlamentares constituintes presenteados pelo Executivo Federal de então com concessões de rádio e televisão, em troca de seus votos favoráveis ao presidencialismo e aos cinco anos de mandato para o presidente José Sarney.

Feita a troca, os parlamentares facilitam a atuação do Executivo, que embora até mesmo possa governar sem o apoio do Legislativo, tal a concentração de poder de que dispõe o Chefe de Governo, tem a sua tarefa bastante facilitada ao estabelecer o pacto homologatório.

Ao oferecerem a homologação para o Executivo como elemento constitutivo da troca, os parlamentares fazem uso de um recurso fundamental na negociação política, que é a *possibilidade do dissenso*(3). Quem se propõe a negociar tem nela um recurso sempre disponível para conquistar concessões da outra parte envolvida, afinal, em contrapartida, a *possibilidade do acordo* - que neste

(3) Rusconi, Gian, E., Scambio, minaccia, decisione: elementi di sociologia politica, Il Mulino, Bologna, 1984, p. 100.

caso é a própria homologação - é o recurso desejado pelo outro. Nas palavras de um experimentado parlamentar, "a política é uma negociação de pessoas que dispõem de recursos e tem interesses diferentes", sendo que o recurso dos legisladores em relação ao Executivo é não aprovar as medidas de interesse do mesmo, ou, neste caso, não homologar.

A opção pelo pacto homologatório é uma dentre diversas outras de que dispõem tanto o Executivo quanto os parlamentares, mas dados certos elementos, se torna a escolhida. Os elementos seriam aqui em número de quatro, dois dos quais podemos considerar *dados estruturais*, e-los: 1) a cultura política hegemônica, que privilegia o fisiologismo e o clientelismo, fazendo com que estas regras sejam prezadas pelos agentes - de tal modo que os parlamentares as considerem como componentes "naturais" e necessários da vida legislativa; 2) condições estruturais que favoreçam o jogo fisiológico-clientelístico, e que se relacionam ao grande poder de que dispõe o Executivo e ao funcionamento das Casas Legislativas. Os outros dois elementos, que denominarei como *dados independentes*, seriam: 1') as opções individuais dos parlamentares, que vêm na possibilidade de estabelecer-se ou não o pacto homologatório um elemento maximizador da satisfação de seus interesses e/ou convicções normativas; 2') a opção do Chefe do Executivo de estabelecer o pacto com os legisladores, tendo em vista a maximização de seus interesses e/ou convicções normativas.

Não entrarei aqui numa discussão acerca das origens dessa cultura política hegemônica, ou da concentração do poder no Executivo, ou ainda da maneira como está estruturado o Legislativo, apenas as tomarei como dados para a minha análise.

II - O ROMPIMENTO DO PACTO HOMOLOGATÓRIO(4)

O pacto homologatório irá se romper, porém, sempre que um ou mais dos elementos mencionados não possibilite a homologação, anulando portanto a ação dos demais. O rompimento pode se dar quando 1) o conteúdo da questão em voga não permite a homologação; 2) o Executivo não atende adequadamente às demandas dos parlamentares; 3) o Executivo se recusa a estabelecer o pacto homologatório; 4) os parlamentares se recusam a estabelecer o pacto homologatório. Tratarei agora de cada um destes casos.

1 - O conteúdo da questão

O conteúdo da questão irá provocar o rompimento, quando a medida pleiteada pelo Executivo for contrária aos interesses das bases políticas e/ou eleitorais dos parlamentares com tal intensidade, que põe em risco a maximização de recursos buscados por parte dos parlamentares junto a elas, e/ou ainda quando põe em risco a sua própria sobrevivência política, fazendo com que os custos do cumprimento do pacto superem os recursos proporcionados por ele. Temos portanto uma situação na qual a homologação se dá até o ponto em que os custos disso não superam os ganhos

(4) Foi-me bastante útil, para o desenvolvimento desta seção, o artigo de Paul J. Quirk, "The Cooperative resolution of policy conflict", in *American Political Science Review*, Set. 1969, Nº 3, Vol. 63, pp 903-921.

proporcionados pelos recursos fornecidos aos parlamentares situacionistas; ultrapassado este limiar, o pacto homologatório se rompe e os legisladores que apoiavam o Executivo se vêem obrigados a contrariá-lo. De qualquer forma, porém, o que continua prevalecendo é a lógica da maximização de recursos; e o rompimento neste caso se caracteriza como uma ocorrência pontual, que ocorre especificamente numa determinada questão. Isso pode ocorrer quando o conteúdo da questão é de tal modo impopular que teria uma péssima repercussão junto ao eleitorado, impossibilitando assim aos parlamentares aprová-la.

Uma variante deste tipo de rompimento do pacto homologatório se dá quando as medidas que o Poder Executivo deseja ver aprovadas, embora não sejam questões nitidamente impopulares - muitas vezes contam inclusive com amplo respaldo junto à população - vão contrariar exatamente os interesses específicos da base eleitoral do parlamentar, ou ainda dos setores que o financiam eleitoralmente, o promovem através da mídia, lhe dão sustentação política. Neste caso, cabe ao parlamentar ponderar entre os custos de romper o pacto homologatório e os custos de, mantendo-o, contrariar os interesses de suas bases político-eleitorais. Da mesma maneira que o rompimento do pacto homologatório por motivações corporativas ou regionalísticas. E isso acontece porque, antes de ser fiel ao Executivo, esse parlamentar é fiel à sua clientela; afinal é ela quem em última instância lhe paga a

maximização de recursos e a sobrevivência político-eleitoral. Mesmo porquê, a maximização de recursos clientelísticos, ou seja, o atendimento da clientela, é uma das principais motivações do parlamentar a buscar o estabelecimento do pacto homologatório.

No mesmo sentido desta última variante, cabe ainda assinalar que o conteúdo da questão causará o rompimento do pacto homologatório, seja quando se refere à sua condição de membro do estamento político sediado no Legislativo, seja quando se refere à sua situação enquanto pertencente a um determinado grupo social qualquer. Que fique bem claro, neste caso, o rompimento acontece não porque o parlamentar é "*despachante dos interesses*"(5) deste ou daquele grupo social no parlamento, o qual se vê contrariado pelo conteúdo de uma certa questão. Aqui, o parlamentar é ele mesmo membro do grupo em prol do qual atua, é *orgânico* a ele, e não apenas age "*por procuração*".

Da mesma maneira como os parlamentares homologadores rompem o pacto homologatório quando o conteúdo da questão os compele a isso, há uma situação em que o extremo inverso ocorre. Refiro-me à situação na qual parlamentares que sejam rígidos opositores do Executivo - os quais, ao invés de homologar sistematicamente as

(5) As metáforas que utilizarei neste texto são em sua grande maioria utilizadas pelos próprios parlamentares. Sempre que for este o caso, na primeira vez que aparecerem no texto, virão grifadas em itálico e entre aspas, para depois serem incorporadas. Delas tomei conhecimento, tanto através de entrevistas feitas por mim com os parlamentares, quanto através de matérias publicadas na grande imprensa.

suas demandas, as rejeitam - acabam se vendo obrigados a aprovar uma demanda daquele Poder. Esta situação é o extremo inverso da anterior porque, neste caso, ao invés do conteúdo da questão ser nitidamente impopular ou contrário aos interesses de suas bases, ele vai de encontro a fortes demandas da população, ou a interesses profundos das bases dos parlamentares, fazendo com que sua rejeição se tornasse custosa (e não a sua aprovação), enquanto que, ao acatarem a demanda aprovando-a, a resultante será um saldo positivo para todos os agentes envolvidos.

2 - O mal-atendimento

Uma vez que o pacto homologatório se firma sobre uma relação de troca entre o Executivo e os legisladores, pela qual aquele Poder repassa os recursos para os parlamentares, caso este repasse se dê precariamente, ou caso haja demora por parte do Executivo em efetuar as transferências, aqueles que o apóiam irão se rebelar. Surgem então os "bois manhosos"⁽⁶⁾, ou aqueles parlamentares que, ao terem procurado os "afagos" do Chefe de Governo, e não os tendo encontrado, recusam a homologação.

A situação pode progredir ainda mais, caso, em fim de mandato, o parlamentar não tenha sido reeleito. Neste caso, o boi manhoso pode partir para a vingança propriamente dita. Aquela

(6) Folha de São Paulo(FSP), 24/12/1990, p. A-5.

legislador que não se reelegeu acaba atribuindo, em maior ou menor medida, o seu fracasso eleitoral ao não repasse de recursos por parte do Executivo, e é compelido assim a vingar-se. Neste caso a situação é mais grave que a do boi manhoso, pois este parlamentar já não tem mais o que perder, limita-se portanto a retaliar o Executivo; já o seu colega que alcançou a reeleição ainda tem interesse em mostrar-se afeto do Chefe do Executivo, com vistas a continuar negociando, e portanto, criará apenas pequenas dificuldades para com o Executivo, com vistas a pressioná-lo pelo atendimento.

Ao formar uma base parlamentar homologatória, o Executivo busca estabelecer uma maioria confortável, pelo menos maioria absoluta (50% mais um dos membros da casa), de modo a que esta possa atuar enquanto "rolo compressor", isto é, aprovando qualquer matéria sem que maiores dificuldades possam ser criadas pela oposição. Entretanto, o mal-atendimento dos situacionistas por parte do Executivo pode gerar um outro tipo de comportamento que não configura claramente uma retaliação, mas sim um recíproco mal-atendimento com fortes consequências. Se o Executivo não atende seus parlamentares adequadamente, estes sequer precisam rejeitar as iniciativas de interesse do Executivo, basta que não compareçam às sessões legislativas para colocar aquele Poder em dificuldades. Este tipo de situação ocorrendo se reverte a condição de rolo compressor, de tal maneira que, se a oposição, que era

minoritária, permaneço assíduo aos trabalhos, a correlação de forças na Casa se modifica e a assiduidade acaba se tornando uma importante variável no equilíbrio de forças do Legislativo, pois a maior parte das matérias se aprova com maioria simples (50% mais um dos parlamentares presentes). Afinal, se como já apontei, a possibilidade do *dissenso* é um importante recurso do jogo político parlamentar, a potencialidade desse recurso é proporcional ao tamanho da bancada de que dispõe uma facção, ponderada a assiduidade desta facção relativamente à das outras.

Em suma, o atendimento dos parlamentares não pode se dar de maneira esporádica, no momento de cada votação, é preciso um relacionamento constante e atencioso, caso contrário o apoio se interrompe.

Ainda neste mesmo sentido, uma vez que a transferência de recursos também se dá indiretamente, o mal-atendimento irá se configurar sempre que o Executivo com o qual o parlamentar estabelece o pacto não auxilia a região à qual o parlamentar pertence. Pensando num caso mais específico e explicando melhor: os deputados e senadores que homologam as iniciativas de interesse do Executivo Federal poderão deixar de fazê-lo caso seus Estados (ou regiões), através dos Executivos locais, não sejam beneficiados por aquele Poder. Neste caso, entra em cena um terceiro ator que é o "elo poderoso" da relação entre os parlamentares, o Executivo Federal e a clientela: o Governador do Estado. Isso ocorre porque,

antes de estabelecer relações fisiológico-clientelísticas com o Executivo Federal, normalmente o parlamentar as terá com o Governador, com quem essas ligações se dão preferencialmente, também se estabelecendo aqui a transferência de recursos, tanto que, num eventual confronto entre o Presidente e o Governador do Estado, a tendência do parlamentar é ficar ao lado deste último(7). O Governador se constituirá no elo poderoso desta relação devido ao fato de que ele é o mediador das transferências de grande parte dos recursos federais para as bases clientelísticas dos parlamentares, podendo direcioná-los mais ou menos favoravelmente aos interesses daqueles, retê-los, etc.. Além disso, o próprio governador dispõe de recursos, os quais pode barganhar com os parlamentares independentemente do relacionamento destes com o Executivo Federal, daí o controle que acaba exercendo sobre a bancada de seu estado. Um tipo semelhante de relacionamento vai se dar na interação envolvendo os Deputados Estaduais e o Governador com relação ao prefeito (ou aos prefeitos) de sua cidade (ou região)

3 - A recusa do Executivo

(7) Vale a pena citar aqui as palavras do Governador do Estado de Roraima, Ottomar de Souza Pinto, do PIB. "O apoio da nossa bancada ao Presidente Collor se condiciona ao apoio que podemos receber do governo federal. Se o governo federal não colaborar com o estado, a bancada não vai apoiar o governo. Vai seguir sua consciência. A bancada vai seguir sua consciência. Cada deputado e senador que achar que deve apoiar determinado projeto vai votar a favor. O que discordar vota contra." Publicado na USP de 01/01/1991, p. A-6

Embora até mesmo consiga governar sem apoio parlamentar, tendo em vista a sua grande concentração de poder, ao estabelecer o pacto homologatório, o Executivo tem sua tarefa bastante facilitada. Entretanto, conforme já salientamos, a opção pelo pacto homologatório é apenas uma dentre outras à disposição dos agentes. Basicamente, haveriam três outras *grandes estratégias* que poderíamos identificar por parte do Executivo: 1) o *conflito* com o legislativo; 2) o estabelecimento do que podemos chamar de *pacto programático* (ou *pacto governativo*), em que o Chefe de Governo estabeleça sua base de apoio no Parlamento a partir da definição de uma *linha programática*, ou de uma *linha de Governo*, sem que haja barganha de recursos fisiológico-clientelísticos incluída nesse acordo; 3) o estabelecimento de uma *estratégia de negociação pontual*, em que o Executivo elabora suas políticas a partir de um projeto próprio, negociando com os parlamentares em cada questão especificamente.

Qualquer uma destas opções implica na recusa do pacto homologatório, e as razões pelas quais essa recusa se dá variam de caso a caso, mas é possível fazer alguns apontamentos nesse sentido. Uma relação de conflito poderia se dar principalmente em duas situações: 1) por decisão do próprio Executivo, que deseja governar absolutamente sozinho; 2) por decisão do próprio Executivo frente à impossibilidade de negociar com o Parlamento, por um motivo qualquer, ou frente à ineficácia da negociação. Neste último

caso, a opção pelo conflito pode ter diversas motivações: (a) quando a impossibilidade da negociação se originar do fato de que a mesma é impedida pelos membros do Legislativo que fazem oposição rígida ao Executivo, (b) também pode ocorrer quando as "moedas" oferecidas para a troca não forem intercambiáveis, ou seja, quando as estratégias dos agentes forem incompatíveis; por exemplo, o Executivo pode preferir a negociação pontual, ou o pacto programático, e os parlamentares o pacto homologatório, ou o contrário. Ou ainda, apesar de haver negociação, pode-se não chegar a nenhum acordo. No primeiro caso, embora o Executivo opte pelo conflito, os parlamentares podem estar propensos a algum tipo de negociação.

O estabelecimento de um *pacto programático* entre o Executivo e os parlamentares impõe que ambas as partes estejam abertas a negociar, sendo que, para tanto, não podem recusar-se a fazer concessões em seus projetos originais. Assim como no caso do pacto homologatório, para que o Executivo tenha uma situação confortável e possa implementar as políticas decididas (aqui, no âmbito do próprio pacto), sem turbulências, é necessário que se obtenha a maioria absoluta dos membros do Legislativo. E este último aspecto é bastante importante, pois se não houver no Legislativo uma maioria propensa a negociar nestes termos, o Executivo corre o risco de nem estabelecer o pacto programático com os diversos partidos (ou parlamentares), e ainda acabar colocando

contra si aqueles que lhe dariam sustentação fisiológica mas se vsem abandonados. Estes podem se afastar mais ainda no caso de as medidas resultantes de um pacto programático contrariarem os seus interesses - ou os de suas bases - mais profundos.

As informações disponíveis nos mostram que as bancadas fisiológicas são predominantes na maioria das Casas Legislativas, e que, ainda, no extremo oposto existe a oposição rígida. O pacto programático torna-se assim bastante improvável, com o agravante de que o pacto homologatório (aliás, esta é sua lógica interna) implica pouquíssima ou quase nenhuma concessão do Executivo quanto aos seus objetivos originais da implementação de políticas. Cabe ainda assinalar que, o fato de um partido ou agrupamento político qualquer, que seja co-participante desta modalidade de pacto, possuir cargos no Executivo, não descaracteriza o mesmo enquanto *programático*; o que importa neste caso, é que a "moeda" utilizada na negociação não sejam os cargos, mas os programas.

A estratégia de *negociação pontual* também é uma opção ao pacto homologatório, e podemos situá-la num plano intermediário existente entre o conflito e o pacto programático (ou governativo). Neste caso, o Executivo se mostraria propenso a negociar programaticamente com os parlamentares, mas sem chegar ao ponto de estabelecer uma *coalizão governativa* nos moldes do pacto programático (daí o pacto programático também poder-se chamar pacto governativo), seja porque não deseja se identificar com os grupos

com os quais negocia, o que poderia acabar acontecendo no caso do pacto programático, seja porque julga que perderá menos poder - ao não ter que partilhá-lo com os diversos pactuantes - negociando cada questão isoladamente. A desvantagem deste tipo de opção é que os resultados das negociações pontuais são bem mais incertos que os advindos do estabelecimento de um pacto programático ou homologatório, quando os acordos já estão dados *a priori*.

4 - A recusa dos parlamentares

Neste caso, as estratégias adotadas como alternativas ao pacto homologatório seriam as mesmas apontadas para o Poder Executivo, isto é, o conflito, o pacto programático e a negociação pontual, só que no sentido contrário e com algumas particularidades.

O Poder Executivo se apresenta enquanto uno, centrado na figura do Chefe de Governo, enquanto que, no caso do Legislativo o mesmo não ocorre, são múltiplas as facções, partidos, agrupamentos sub, intra, inter, supra-partidários e assim por diante. Ao negociar com o Parlamento, o Executivo tem como parâmetro fundamental a obtenção de maioria em qualquer uma das três modalidades através das quais se processa a negociação: os pactos homologatório ou programático e a negociação pontual. Se a maioria é o parâmetro de negociação principal para o Executivo, ela também

não deixa de ter grande importância para os parlamentares, assim como toda a distribuição proporcional dos diversos agrupamentos nas Casas Legislativas. A estratégia adotada por um agrupamento parlamentar qualquer, seja ele um partido ou não, vai se dar tendo em vista - entre outras coisas - o tamanho de sua bancada relativamente às outras, e, dada esta proporcionalidade, se calcula as estratégias que deverão ser adotadas pelos outros, para que se possa elaborar a sua própria, considerados os interesses e a conformação política de cada um. Como se pode ver, desta maneira, definir que escolha farão "os parlamentares" no sentido genérico é um tanto quanto difícil, se não impossível. 1) que pode ser feito neste caso é considerar que, dadas certas condições, serão feitas determinadas escolhas conforme o agrupamento parlamentar em questão.

Se houver uma maioria parlamentar disposta ao estabelecimento do pacto homologatório e um Executivo idem, o mais provável é que ele acabe ocorrendo. A recusa será, entretanto, a alternativa mais provável na seguinte condição: a maioria dos membros da Casa é composta por parlamentares que, ou exigem uma negociação programática (pontual ou através do próprio pacto programático) ou se colocam enquanto rígidos opositores do Executivo. Independentemente do fato daquele Poder tentar ou não o estabelecimento do pacto homologatório.

Ainda dentro desta condição, teríamos vários quadros possíveis: 1) os opositores rígidos do Executivo são maioria, o conflito acabará ocorrendo mesmo que aquela Poder esteja disposto a negociar; 2) aqueles que se dispõem a negociar pontualmente são majoritários, se houver disposição do Executivo para negociar programaticamente este tipo de interação deverá ocorrer; 3) aqueles que se dispõem ao estabelecimento do pacto programático são majoritários, havendo também interesse do Executivo neste tipo de interação, ela terá grande chance de acabar ocorrendo, bastando que se compatibilizem as concessões e acertos programáticos entre todas as partes envolvidas; 4) mantida a mesma proporcionalidade deste último caso, se o Executivo se dispuser a negociar, mas apenas pontualmente, as chances de que este tipo de negociação ocorra ainda são boas, pois é bastante improvável que parlamentares os quais se propõem ao estabelecimento do pacto programático, um tipo de acordo mais aprofundado, acabem partindo para o conflito, se bem que isto não é impossível, pois, neste caso, uma vez que não se forma uma *coalizão governativa*, os parlamentares que estavam dispostos a embarcar na situação sem a necessidade de transferências fisiológico-clientelistas e então se vêm na oposição, poderão dificultar as coisas para o Executivo, flexibilizando menos seus projetos originais e obtendo dividendos políticos por estarem na oposição; 5) se a bancada de oposição rígida detiver uma parcela tal desta maioria que se recusa a estabelecer o pacto homologatório, que não permita que os setores dispostos a negociar

proporcionam maioria, o Executivo poderá defrontar-se com um impasse, de tal maneira que (a) pode tentar estabelecer um pacto homologatório com os parlamentares que não se recusam a fazê-lo e negociar programaticamente com setores dispostos a tal, tentando alcançar assim a maioria; (b) pode recusar o pacto homologatório e estabelecer o conflito.

Os motivos pelos quais os parlamentares que recusam a homologação adotam alguma das três outras grandes estratégias (que, conforme já foi assinalado, podem variar conforme a distribuição das bancadas) seriam basicamente os que se seguem:

1) Para o *conflito*. Conforme já foi mencionado acima, o conflito se dá quando se torna impossível a negociação por algum motivo, ou quando, após se tentar negociar, o acordo não é possível. Mas vou ressaltar aqui especificamente os aspectos que se referem à opção pela *oposição rígida* por parte dos parlamentares. (a) Esse tipo de interação ocorre quando os legisladores que adotam são *adversários ideológicos* do grupo político que detém o Poder Executivo, optando ainda pela recusa a qualquer tentativa de negociação pelo simples fato da demanda partir do Executivo, que deve, dentro desta lógica, ser combatido a qualquer custo; (b) esta situação se agrava sobremaneira se houver uma participação significativa das bases destes parlamentares. (c) Também se dá este tipo de interação quando há uma *polarização competitiva não-ideológica*, em que, por disputarem os mesmos segmentos do

eleitorado e/ou a mesma base social, grupos que em tese poderiam se constituir em potenciais aliados do Executivo, se tornam seus rígidos opositores, interagindo enquanto *adversários competitivos não-ideológicos*(8). Em qualquer um destes casos em que se faz oposição rígida, ainda que não se obtenha resultados concretos no que concerne à feitura de políticas públicas, pode-se capitalizar ganhos políticos consideráveis junto às bases e ao eleitorado, como resultante da própria polarização, que se torna ainda mais proveitosa com o fracasso do Executivo na efetuação de políticas governamentais, num *jogo de soma-zero*.

2) Para o *pacto programático*, conforme já foi dito, seria necessário que ambas as partes estivessem propensas a negociar, fazendo concessões em seus projetos originais. Para os parlamentares, assim como para o Executivo, este tipo de acordo pressupõe que não se tenha o temor de uma *identificação* com a outra parte envolvida, seja porque as diferenças são bem claras - apesar do pacto - seja porque, exatamente por não haverem diferenças radicais, a identificação das forças políticas pactuantes dentro de um mesmo espectro não é prejudicial a nenhuma delas. Este tipo de pacto se torna possível então quando (a) há afinidades suficientes entre as forças pactuantes, de modo que o acordo é possível fazendo-se certas concessões de lado a lado, que não significariam

(8) Este é o caso do relacionamento da bancada do PSDB na Câmara Municipal de São Paulo com o Executivo do PT, durante o mandato da Prefeita Luíza Erundina.

grandes distorções nos projetos originais dos pactuantes; (b) embora hajam diferenças entre as forças pactuantes, que até mesmo possam ser bastante pronunciadas, uma dada situação sócio-política pode impor que seja feito o pacto, a fim de maximizar benefícios para todos os agentes. Tanto neste caso, como no do pacto homologatório, pode-se dizer que as forças pactuantes formam a *situação*

3) Para a *negociação pontual* é necessário que os parlamentares estejam propensos a negociar, mas mantendo sua total independência em relação ao Executivo de forma clara, inclusive ao ponto de poderem se afirmar quanto *oposição*, sem que para isso tenham que ser rígidos e rejeitar qualquer projeto de interesse do Executivo, ou da situação. Neste caso a identificação entre os parlamentares e o Executivo não se dará senão pontualmente, com referência ao conteúdo de certas questões em que haja acordo.

III - O PACTO HOMOLOGATÓRIO E A AÇÃO GOVERNATIVA

Ao estabelecer o pacto homologatório, deixando assim de participar da elaboração de políticas públicas governamentais, elaboração essa que é deixada a cargo do Executivo, os parlamentares deixam de ser co-participantes do governo, sendo participação no governo entendida enquanto envolvimento efetivo na elaboração de políticas as quais serão efetuadas pelo Executivo. Também não participam da ação governativa aqueles que se situam no extremo oposto, ou seja, na oposição rígida, que rejeitam toda e qualquer proposição de interesse do Executivo, independentemente do seu mérito, numa rejeição que se dá inclusive a políticas que estes mesmos opositores rígidos teriam encaminhado caso fossem situação. Note-se então, que *participar do governo*, isto é, participar da elaboração das políticas que serão implementadas pelo Executivo é algo independente do fato do parlamentar pertencer à oposição ou à situação. O parlamentar pode não ser um co-participante do Governo estando na situação e sê-lo estando na oposição, afinal, uma oposição que atue enquanto elaboradora de políticas governamentais alternativas àquelas pleiteadas pelo Executivo, é participante na ação governativa. É útil aqui relembrar o que foi dito há pouco: a situação se estabelece quando se firma um pacto (programático ou homologatório) ou há organicidade entre o Executivo e um grupo parlamentar que dá sustentação a suas ações; quando se forma uma coalizão, os acordos estão dados *a priori*. A oposição existe

sempre que não existe o estabelecimento de um pacto ou não há organicidade entre o Executivo e os parlamentares, ela ocorre portanto na negociação pontual e na oposição rígida. Sendo que, aqui os acordos são possíveis no *momento presente* da interação, no caso da negociação pontual, e não ocorrem no caso da oposição rígida. Considero bastante improvável uma posição de *neutralidade* com relação ao Executivo, normalmente, ou se é oposição ou se é situação, podendo, isso sim, haver gradações na maneira como isto se dá.

Os legisladores participam portanto da ação governativa apenas nas duas situações intermediárias, não o fazendo nas situações extremas de homologação ou rejeição sistemáticas. "Ser Governo" não é, desta maneira, ocupar cargos do Executivo, e não significa pactuar com ele, mas significa ter uma participação ativa na elaboração das políticas governamentais.

As situações extremas podem tomar formas dissimuladas, o que não altera o seu conteúdo. Ou seja, o parlamentar homologador pode "*espernear*" contra medidas que acabará aprovando, com vistas a manter as aparências frente a opinião pública. Da mesma maneira, opositor rígido pode apresentar contrapropostas aos projetos do Executivo, causando a impressão de que pretende aperfeiçoar as políticas governamentais, mas, na verdade, estas contrapropostas são de fato medidas que inviabilizarão o Governo, prejudicando o grupo que se encontra na situação e, em contrapartida, gerando

dividendos políticos para o opositor, num jogo de soma-zero em que a maior derrota é sofrida pela governabilidade e pela execução eficiente de políticas públicas.

A confusão corrente, já incorporada à linguagem política brasileira, que se faz entre "Poder Executivo" e "Governo", não é casual. De fato é o Executivo que governa. E, para os parlamentares fisiológicos, "ser Governo" significa possuir cargos no Executivo. (9)

(9) Nas palavras do então líder do PDS na Câmara dos Deputados, Amarel Netto: "O PDS será governo no dia em que for convidado para fazer um ministro". FSP, 04/12/1990, p. A-5.

IV - O PROBLEMA DA REPRESENTAÇÃO, DO BEM PÚBLICO E DA FUNÇÃO CLÁSSICA DO LEGISLATIVO

Para lidar com a questão da representação, vou lançar mão aqui de importantes observações feitas por outros autores. Edison Nunes, referindo-se às transferências clientelísticas feitas a partir do Executivo por intermédio dos parlamentares situacionistas, aponta que "de representantes os políticos se tornam simples apresentadores de demandas de indivíduos ou grupos determinados" (o grifo é meu) (10). Regis de Castro Andrade mostra que "as funções de soberania e governo concentram-se no Chefe do Poder Executivo. O Congresso não legisla (no sentido clássico) nem governa (como nos modelos americano e europeu)" (11).

Atendo-me ao papel de homologar as iniciativas legislativas de interesse do Executivo em troca de recursos (clientelísticos ou não), os parlamentares deixam de atuar enquanto representantes, uma vez que aquele Poder passa a apropriar-se de suas prerrogativas. O poder legislativo (aqui me refiro ao poder de legislar) acaba sendo apropriado pelo Executivo. Os parlamentares abrem mão desta prerrogativa para atender às demandas de sua clientela - tornando-se despachantes desta e não representantes da população - ou para maximizar os seus próprios interesses particulares (na verdade,

(10) Nunes, Edison, "La noble dimension de la democracia y el gobierno de las ciudades de tamaño medio en Brasil", (CEDEJ, s.d. (mimeo), p. 89.
 (11) Regis de Castro Andrade, "O Poder Executivo e o Congresso no Brasil", (Rio de Janeiro, 1964), p. 4.

estas duas maneiras de funcionar se dão conjugadamente na esmagadora maioria das vezes). Tanto que, frequentemente o Executivo é que tem a iniciativa da proposição não só do maior número de leis, como das mais significativas(12). Um fenômeno que se torna ainda mais pronunciado se considerarmos que grande parte das leis feitas pelos parlamentares se destinam ao atendimento de suas clientelas.

Neste sentido, o parlamentar acaba muitas vezes atuando em prol do atendimento do "*condomínios eleitorais*", ou seja, em prol dos interesses de uma determinada categoria, setor ou região em que o parlamentar tem (ou pretende obter) sua base eleitoral. Este tipo de atuação pode se dar através de gestões junto ao Executivo, para que este transfira os recursos do Estado para o atendimento do condômino do parlamentar, ou através da própria ação legislativa, que se pauta no atendimento da clientela.

É o caso de um grupo de parlamentares nordestinos que se formou no Congresso Nacional e que acabou sendo denominado como "*igrejinha*"(13). Constitui-se em uma "*sociedade de auxílio mútuo*", a qual distribui os recursos orçamentários entre os condôminos de seus membros através da mútua aprovação de emendas ao orçamento da União. A *igrejinha* ultrapassa as fronteiras partidárias, da oposição e da situação, e sempre atua em conjunto; cristalizou-se

(12) Ver Jornal da Tarde(JT), 07/01/1991, p. 3; e FSP, 10/02/1991, p. A-11.

(13) JT, 21/12/1990, p. 5.

de modo tal na Comissão de Orçamento e Finanças que nada consegue removê-la, tanto que, sempre que um de seus membros da ativa deixa o cargo, é imediatamente substituído por outro da mesma confraria. Atuam conjuntamente com integrantes dos Ministérios, que também têm sua clientela e seus interesses; constituem-se num "tipo especial de parlamentar", que embora não tenha grande importância no dia-a-dia da Casa, neste momento adquire um poder imenso, constituindo o grupo numa verdadeira "casta", que como tal tem atribuições bastante específicas e portanto assume importância na elaboração destas. Considerado, por outro lado, que o parlamentar adquire uma importância proporcional à relevância da questão com a qual ele lida, basta que se perceba o significado da questão orçamentária para que se note a importância estratégica desta "casta".

A Igreja realiza o que um deputado nomeou como "varejão":

"é legítimo que o parlamentar queira realizar obras na sua região, mas o problema é que o Congresso está deixando de discutir política orçamentária para ficar no varejão, ou seja, na distribuição de obras e projetos para os diferentes municípios"(14).

O varejão é exatamente aquele processo que mencionei acima, em que os deputados trocam o apoio entre suas respectivas emendas

(14) Declaração do Deputado Federal carioca, Cesar Maia, do PFI, publicada na FGP, 07/12/1990, p. A-8.

Esse atendimento dos condomínios se dá desvinculadamente de uma visão das necessidades globais a serem atendidas. Tomando a definição de bem público de John Jackson e David King: "A definição formal de bem público é a de um bem que é disponível para, e consumido por todos os indivíduos. O seu consumo por uma pessoa qualquer *não danifica* o seu consumo por outras. As pessoas não podem (facilmente) serem excluídas da repartição no seu consumo e por vezes não há outra escolha"(o grifo é meu)(15). Podemos afirmar que , uma vez que os recursos para o atendimento do bem público são escassos, o favorecimento de demandas particularistas atenta contra esse próprio atendimento, ou, o seu consumo pelas clientelas *danifica* o seu consumo pela população em geral, uma vez que os recursos são desviados para o atendimento dessas demandas em prejuízo do resto. Neste sentido, podemos afirmar que a prática fisiológico-clientelista operante através do pacto homologatório é prejudicial ao bem público. E mais, uma vez que o Legislativo abre mão de suas funções clássicas, podemos dizer que o pacto homologatório tem um efeito perverso sobre o funcionamento do Poder Legislativo. Note-se que o termo "perverso" não tem aqui qualquer conotação de uma observação normativa, mas se trata de uma constatação referente à relação entre o Legislativo, com base em sua atribuição clássica, e a maneira como ele funciona no Brasil.

(15) Jackson, John & King, David, "Public goods, private interests, and representation", in *American Political Science Review*, dez. 1989, vol. 83, nº 4.

Com isso não quero dizer que o Poder Legislativo *nunca* cumpre a sua função original clássica - cabe aqui lembrar que estou trabalhando com um modelo teórico - mas sim que este modelo se verifica na realidade de modo preponderante. Temos inclusive uma situação conflitiva, em que um funcionamento clássico do Legislativo está em constante tensão com o exercício da função de instância homologatória.

V - OS PARTIDOS E O PACTO HOMOLOGATÓRIO

Nesta situação os partidos deixam de ser elaboradores de políticas governamentais e/ou projetos de sociedade para se tornarem "ordenadores da disputa por cargos políticos e recursos clientelísticos do Estado"(16). Uma "linha partidária" enquanto tal passa a valer muito pouco, e o que conta é a reunião de interesses individuais dos parlamentares enquanto grupo de políticos (mais do que enquanto grupo político) a fim de angariar recursos para os seus membros. A elaboração das políticas não se gesta nos partidos, mas no Executivo; aos agrupamentos partidários cabe apenas, por intermédio de suas bancadas, homologar.

As negociações entre o Executivo e os parlamentares não passam apenas por contatos individuais; as bancadas partidárias trabalham como ordenadoras das demandas e, enquanto representando um grupo de dimensões consideráveis, fazem exigências mais elevadas, como a nomeação de Secretários de Governo ou Ministros, o que vai possibilitar - no espaço aberto por estes - a ocupação de numerosos cargos no Executivo. Em suma, os partidos passam a desempenhar a função de "instrumentos de organização da classe política"(17).

(16) Andrade, Régis de C., op. cit , p. 12.

(17) Idem.

Ao atuarem enquanto "*despachantes de assuntos locais e regionais junto ao poder público*"(18), assim como também de interesses particularísticos, os parlamentares passam a ter uma "*atuação individual desvinculada do partido político*"(19), sendo "partido político" entendido aqui enquanto tendo uma linha e uma atuação minimamente uniforme e dada programaticamente. Isto não contraria a caracterização dos partidos enquanto ordenadores das demandas, pelo contrário, confirma aquela característica, pois os partidos entram em cena com vistas a organizar as diversas demandas individuais dos parlamentares, reforçando-os ao passo em que os mantém solidários por possuírem um interesse corporativo comum - a maximização de recursos - resguardando suas particularidades. Ao invés de coibir esta atuação individual, as organizações partidárias vêm, pelo contrário, reforçá-la, quando não são até mesmo criadas para isso (o caso das *legendas de aluguel* é o exemplo mais contundente). Se há limites, eles são bastante tênues, e não residem no próprio partido, mas no pacto homologatório estabelecido pelas bancadas partidárias junto ao Executivo. Tanto que, a defeição de algum parlamentar em relação ao que foi acertado pela bancada não gera a punição do mesmo por parte do partido; se alguma sanção ocorre, ela se dá diretamente por parte do Poder Executivo, que cessa as transferências de recursos para o legislador. O pacto

(18) Faria, Maurício, "A Regionalização da representação política", Intervenção no Seminário 'Regionalização e Poder Local', realizado na PUC-SP em junho de 1990, publicado no Jornal do Maurício, junho de 1990.

(19) Idem.

homologatório, ao estabelecer a troca entre o Executivo e a bancada partidária sediada no parlamento, o faz procurando salvaguardar os interesses de cada parlamentar individualmente, e se renova sempre que alguma transferência de lado a lado é efetuada.

VI - CONCLUSÃO

Conforme já foi mostrado, o estabelecimento do pacto homologatório tem efeitos profundos sobre a utilização do bem público, a representação e o cumprimento das atribuições originais clássicas do Legislativo enquanto poder independente, fiscalizador e limitador do Executivo. Contribuem para o seu estabelecimento tanto condições estruturais, como os moldes em que funcionam tanto o Legislativo quanto o Executivo, ou a própria cultura política hegemônica, mas há também o dado independente das escolhas dos atores.

Qualquer modificação deste quadro teria como condições necessárias, assim sendo, não só mudanças institucionais, mas também transformações na cultura política hegemônica. A própria modificação das estratégias individuais dos atores é vinculada às modificações da cultura política que ocorrerem, pois os agentes individuais serão estimulados a transformarem suas estratégias de acordo com os parâmetros de que dispuserem. E a mudança das estratégias individuais é elemento indispensável para a modificação do quadro. Mudanças de engenharia institucional que tentem reverter este quadro obstarão nesses outros elementos e não se efetivarão se os mesmos não se modificarem também. A recíproca é verdadeira em todos os sentidos.

Por sua própria lógica interna, o pacto homologatório tende a se auto preservar. Ele visa a maximização de recursos e é mantido por ela, ele consiste nesta barganha que envolve o Executivo, o Legislativo e a clientela, se sustenta neste tripé e não tem porquê deixar de existir enquanto as transferências de parte a parte continuarem se operando - e é de interesse dos atores que ele continue, tanto que quaisquer destes atores apenas se retirarão do jogo se as outras partes não cumprirem o seu papel. O parlamentar pactuante fica numa situação em que é refém, tanto do Executivo, quanto de sua clientela, numa relação de mútua dependência. Por um lado, precisa homologar aquele Poder, sem cujos recursos não pode atender seus clientes, se tornando refém dele. No sentido inverso, por ter a maximização de recursos dependente da base clientelística, o legislador se torna refém dela, sendo forçado, desta maneira, a manter um bom relacionamento com o poder Executivo, a fim de manter a transferência. É um processo circular que se retroalimenta, de modo que o próprio rompimento do mesmo se dá dentro desta lógica, quando o interesse de um lado contraria o do outro, conforme já foi dito.

Modificações do quadro se verificam em alguns casos esporádicos, e é possível afirmar que os agentes vejam que outro tipo de interação pode-lhes ser interessante, mas ainda não é possível afirmar que esta é uma tendência a se confirmar. De qualquer maneira, o próprio aperfeiçoamento do funcionamento do

Legislativo está diretamente ligado ao aprimoramento da democracia no país, e apenas dar-se-á ao longo deste processo, inclusive fazendo parte dele, o reforçando e sendo reforçado por ele.